القانون الإداري

المبادئ العامة

السنة الثانية



الجمهورية العربية السورية

منشورات جامعة البعث

كلية الحقوق

القانون الإداري/المبادئ العامة

(الجزء الأول)

تأليف

الدكتور سعيد نحيلي

أستاذ في قسم القانون العام

عميد كلية الحقوق بجامعة البعث

للعام الدراسي ٢٠١٢-٢٠١٣

الفهرس

المقدمة

يجد القانون الإداري نفسه في حالة حراك دائم.

لذا فإن هذا الكتاب يراعي التشريعات الحديثة والفقه الحديث والقضاء الحديث حتى تاريخ ٢٠١٢، ويتضمن أيضاً تحسينات مختلفة. وهذا ينطبق بصورة خاصة على التشريعات السورية الإدارية الحديثة التي صدرت في السنوات الأخيرة، ولا سيمَّا قانونُ الإدارة المحلية ذو الرقم /١٠٧/ لعام٢٠١١، وقانون العاملين الأساسي ذو الرقم /٥٠/لعام٢٠٠٤، وقانون المؤسسات العامة ذو الرقم /٢/ لعام٢٠٠٥، ونظام عقود الجهات العامة ذو الرقم /٥١/ لعام٢٠٠٤. كما لاننسى أنه قد تمت مراعاة الأحكام الدستورية الجديدة التي جاء بها دستور عام٢٠١٢. ولا بدَّ من الإشارة إلى أن هذا الكتاب يتضمن بعض الأمثلة التوضيحية لبعض المبادئ العامة في القانون الإداري، لذا فلا بدَّ من فهمها في سياق النص.

ونحن إذ نقدِّم هذا الكتاب فإننا نشكر وبشكل مسبق قراءنا الأعزاء من رجال القانون والطلبة على انتقاداتهم وتوجيهاتهم في سبيل تصحيح هذا العمل.

ونؤكد أيضاً في هذا السياق أن هذا الكتاب مصمم قبل كل شيء للدارسين في كلية الحقوق، إذ يفترض به أن يقدِّم المبادئ الحقوقية الأساسية للقانون الإداري العام[١]،

---

[١] **تجدر الإشارة إلى أن القانون الإداري يقسم قسمين اثنين:**

القسم العام ويتضمن المبادئ الأساسية للقانون الإداري وأدوات الإدارة العامة (القرار الإداري والعقد الإداري والأعمال المادية)، كما يتضمن قواعد المسؤولية الإدارية، في حين يتضمن القسم الخاص:القوانين الإدارية الخاصة: كقانون الوظيفة العامة، القانون البلدي، القانون البيئي، قانون الشرطة، القانون الإداري الاقتصادي، قانون السير والشوارع العامة وغيرها من الفروع الخاصة.

والمعارف الحقوقية الضرورية والإشكاليات التي يطرحها هذا الفرع من فروع القانون. وانطلاقاً من ذلك فإنه من البدهي أن لا يدخل بالتفصيلات الجزئية، بل يكتفي بشرح المبادئ الرئيسية العامة، ولا سيَّما تلك المتعلقة بتحديد ماهية القانون الإداري وتحديد نطاقه وتحديد النظريات التي تبحث في أصل هذا القانون، ومن ثم البحث في التنظيم الإداري الذي يعد حجر الأساس في القانون الإداري العام.

وأخيراً وليس آخراً فإن هذا الكتاب يتضمن لمحة حول مصادر القانون الإداري وخصائصه التي تجعله متميزاً عن غيره من فروع القانون الأخرى. أما باقي موضوعات القانون الإداري العام فسوف تدرس في الجزء الثاني الموسوم بعنوان النشاط الإداري، أما الجزء الثالث فيركز على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أو ما يسمى قانون الإجراءات القضائية الإدارية وسوف يُدرس في السنة الثالثة من سني الدراسة في كلية الحقوق.

والله من وراء القصد

المؤلف

الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي

توطئة

الإدارة والقانون الإداري

عندما يريد المرء أن ينشغل بالقانون الإداري، فلا بدَّ أن يمتلك تصورات معينة حول محله، "الإدارة".

إن أول تحديد للإدارة بوصفها محل القانون الإداري يتبين عندما تقتصر النظرة على الإدارة العامة، أي الإدارة الحكومية بمعناها الواسع، حيث إن الحديث في القانون الإداري يدور حول هذا الجزء من الإدارة. أما إدارة قطاع الأعمال الخاص فتخضع لقواعد القانون الخاص سواءً المدني منها أم التجاري.

والإدارة العامة تشكل وحدة تنظيمية وظيفية وقانونية مغلقة تجعلها تتميز عن الإدارة في القطاع الاقتصادي والخاص والاجتماعي.

وبهذه المنزلة فإن للإدارة العامة عدة مدلولات:

أولاً: مدلولات الإدارة العامة:

١- **فهناك المدلول التنظيمي للإدارة العامة:** وهذا يعني التنظيم الإداري الذي يتألف من سائر الأشخاص الإدارية العامة سواءً المركزية منها أم اللامركزية.

٢- **وهناك المدلول المادي للإدارة العامة:** الذي يعني عمل الإدارة، أي وظيفة الدولة تلك التي تتجلى بإنجاز المهام الإدارية وإشباع الحاجات العامة.

٣- **وهناك الإدارة بالمعنى الرسمي:** التي تعني مجمل نشاط المصالح الإدارية في الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن التفريق بين الإدارة بالمعنى التنظيمي والإدارة بالمعنى المادي (الوظيفي) يعد حاسماً، وتظهر أهمية هذا التفريق من خلال مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعني توزيع وظائف الدولة المختلفة على هيئات مختلفة[٢].

فالوظائف الإدارية بأكثرها تنجز من قبل منظمات إدارية، حتى ولو قامت الهيئات التشريعية ببعض الوظائف الإدارية (التخطيط، إقرار شؤون الموازنة، إدارة البرلمان). ومن ناحية أخرى فإن السلطات الإدارية قد تمارس ضمن شروط معينة وظيفة تشريعية (مثال: اللوائح أو القرارات التنظيمية)، أما قضائياً فلا مجال للسلطات الإدارية أن تمارس أية وظيفة قضائية. حيث إن الدساتير تحصر الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية (المادة/١٣٢/ من الدستور السوري لعام٢٠١٢، والمادة /٩٢/ من الدستور الألماني لعام١٩٤٩).

ويعد مفهوم الإدارة بالمعنى الوظيفي من المفاهيم المختلف حولها، فهناك من يحدِّدها فقط بصورة سلبية، وهناك من يحاول تحديدها إيجابياً. حيث ينطلق أنصار الاتجاه الذي يقول بتحديد الإدارة سلبياً من نظرية الفصل بين السلطات التي تفرق بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وحسب هذه النظرية فإن الإدارة هي وظيفة الدولة غير التشريعية وغير القضائية[٣]، أي وظيفة الدولة التنفيذية.

وقد وجهت عدة انتقادات لهذا التعريف أهمها:

- إن السلطة التنفيذية لاتقتصر على الإدارة بل تشمل أيضاً الحكومة التي تُعْنى بوظائف التوجيه واتخاذ القرارات السياسية.

---

[٢] لمزيد من الاطلاع على هذا الموضوع: انظر قبل الآخرين د.سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبوعات جامعة حلب ٢٠٠٤، ص:١٠٠ ومابعد.

[٣] من أنصار هذا الاتجاه في الفقه الألماني نذكر:" أوتومایر"، "یلینیك".

- هذا الرأي يمكن أن يكون مقنعاً فقط عندما تكون الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية واضحة المعالم، وواقع الحال هو عكس ذلك.
- هناك وظائف للدولة تشتق من مبدأ فصل السلطات، كما هو الحال في وظيفة الرقابة (الرقابة البرلمانية ورقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية ورقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش).
- وأخيراً فإن أي تعريف يقتصر على التحديد السلبي يعد تعريفاً غير مفتاحي.

لذا فلا بدَّ من اللجوء إلى أسلوب أو طريقة التحديد الإيجابي لمعنى الإدارة بالمدلول الوظيفي. حيث حاول كلّ من: "فولف" و"باخوف"و"كلاوس شترن" تحديد معنى الإدارة من الناحية الوظيفية، عندما قالوا إن الإدارة بالمعنى الوظيفي تعني قيام المنظمات الإدارية بإنجاز وظائف الجماعة من خلال مجموعة من الأعمال والاجراءات المحدَّدة ووفق شروط قانونية ملزمة.

ويذهب الرأي الحديث في الفقه إلى الجمع بين المدلولين العضوي والوظيفي للإدارة العامة. ومع ذلك فإن هذا الاتجاه يعد أيضاً غير كافٍ، وهذا يعود ليس فقط لقلة المساعي الفقهية، بل يعود أيضاً للطبيعة الذاتية للإدارة العامة التي تتنوع من حيث مجالاتها ومن حيث إنجاز المهام ومن حيث البنية ومن حيث أشكال التصرف.

من هنا نوافق الفقيه "فورست هوف" قوله: "إن الإدارة العامة ليست قابلة للتعريف، بل قابلة للتوصيف فقط"[٤].

---

[4] انظر: **Hartmut Maurer , Allgmeines Verwaltungrecht,12. ` Aufl`,Munchen 1999,S`4`**

ثانياً: الخصائص التقليدية للإدارة العامة (الحكومية):

على الرغم من صعوبة تعريف الإدارة العامة فإنه ثمة خصائص تتميز بها نجملها بالآتي:

١-الإدارة العامة تشكيل اجتماعي حيث إن محل الإدارة هو الحياة الاجتماعية المشتركة، إذ يقع على عاتق الإدارة الانشغال بالشؤون المشتركة للجماعة البشرية.

٢-ينجم عن الصفة الأولى أن الإدارة العامة تهتم بالمصلحة العامة، مع الأخذ بالحسبان أن مفهوم المصلحة العامة هو مفهوم متغير مع الزمن.

٣-الإدارة هي تشكيل ناشط وموجه للمستقبل، وهذا يبدو واضحاً عندما تقوم الإدارة الحكومية بتنفيذ القوانين، فالقواعد القانونية العامة المجرّدة التي يسنها المشرِّع تنقلها الإدارة العامة إلى حيِّز الوجود الفعلي. ولايقتصر دور الإدارة على تنفيذ القوانين، بل تقوم بمجموعة من الواجبات غير القابلة للتعداد الحصري.

ثالثاً : أغراض الإدارة:

١-النشاط الضبطي: ويهدف إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة) من خلال مكافحة الخطر الذي يهدده، والأمثلة على ذلك كثيرة منها: تنظيم المرور، رقابة النشاط الاقتصادي والحرفي، مكافحة الكوارث[٥].

٢-النشاط المرفقي (المرفق العام): ويهدف هذا النشاط الإداري إلى تحسين ظروف الحياة لدى المواطنين من خلال إحداث المرافق العامة كما هو الحال: بإحداث دور الرعاية، رياض الأطفال، المدارس، المشافي،.

---

[٥] **هنا يجب التمييز بين الشرطة والإدارة الضابطية. حيث إن إدارة الصحة تعدُّ إدارة ضابطية وليست شرطة صحية.**

٣-النشاط التوجيهي أو القيادي للإدارة: ويهدف هذا النوع من النشاط إلى تشجيع مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتوجيهها من خلال إجراءات التخطيط العمراني ومن خلال دعم الشرائح الضعيفة اقتصادياً وتشجيع المساعي الثقافية (مسرح، سينما ...إلخ).

والوسيلة التقليدية لهذا النوع من النشاط هو المنح والمساعدات الاجتماعية.

٤-الإدارة المالية (النشاط المالي للإدارة): التي تهدف إلى خلق الوسائل المالية الضرورية للدولة، من خلال فرض الضرائب وباقي الاقتطاعات العامة (كالرسوم والمساهمات والتبرعات).

رابعاً : الأشكال القانونية للإدارة العامة:

تمارس الإدارة العامة نشاطها بشكل سيادي، ووفق قواعد القانون العام الذي يمنح الإدارة مجموعة من الامتيازات - امتيازات السلطة العامة - إلا إنها يمكن أن تمارس نشاطها أيضاً وفق قواعد القانون الخاص، لأن الإدارة تملك حرية الاختيار بين وسائل القانون العام، ووسائل القانون الخاص لتحقيق أغراضها، ووفق الشكل الأخير تسمى الإدارة (الإدارة المتصرفة تصرفاً خاصاً).

خامساً : درجة تقيد الإدارة العامة بالنصوص القانونية:

١- الإدارة المقيدة: تتقيد هذه الإدارة بالنصوص القانونية، ففي حال توافر الشروط القانونية، عندئذٍ على الإدارة أن تقوم بالتصرف المتفق مع القوانين النافذة (الإدارة المقيدة قانوناً). إلا أن المشرِّع قد يلطِّف هذا التقييد القانوني الحرفي فيمنح الإدارة عند توافر الشروط القانونية سلطة تقديرية محدَّدة بحدين أعلى وأدنى: مثال على الإدارة المقيدة: نص المادة /١٥/ فقرة/٣/ من قانون التظاهر السلمي الألماني: "يجب فض المظاهرات غير المرخصة".

ومثال على الإدارة التي تتمتع بحيِّز من التقدير: "في حال عدم تسجيل المظاهرة، بإمكان الإدارة حلها"، أي أن سلطة الحل هنا تقديرية بيد الإدارة.

٢-**الإدارة الحرة** (**الطليقة**): هنا تتصرف الإدارة وفق مبادرتها الذاتية ووفق تصوراتها الذاتية، على أن تتقيد بالطبع بالمبادئ القانونية العامة (قواعد الاختصاص، الحقوق الأساسية، المبادئ العامة للقانون الإداري وبخاصة مبدأ المساواة).

والأمثلة على هذا النوع من الإدارة كثيرة، نذكر منها: (إقامة شارع، إقامة مرفق بلدي) فالإدارة هنا تتمتع بسلطة تقديرية فيما لو أرادت البناء، أين تبني وكيف تبني، بيد أنها تتقيد بالقانون عند تنفيذ رغبتها.

وبعد هذه التوطئة التي عرضنا من خلالها على محل القانون الإداري، سنعرض فيما يأتي الأجزاء الرئيسية التي يتألف منها هذا الكتاب حيث قسمناها إلى بابين اثنين:

الباب الأول: وندرس فيه ماهية القانون الإداري لجهة مفهومه ونشأته وخصائصه ومصادره.

والباب الثاني: وندرس فيه أسس التنظيم الإداري لجهة التعرف على أساليب التنظيم الإداري وتطبيقاتها العملية وخاصةً في القطر العربي السوري.

الباب الأول

ماهية القانون الإداري

للوقوف على ماهية القانون الإداري، لابدَّ من تحديد مفهوم وطبيعة ونشأة وتطور هذا الفرع من فروع القانون.

ويتطلب ذلك تقسيم هذا الباب ثلاثة فصول مبوَّبة وفق التقسيم الآتي:

- الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري ونشأته ومصادره.
- الفصل الثاني: أساس القانون الإداري وخصائصه وامتيازاته.
- الفصل الثالث: علاقة القانون الإداري بالعلوم القانونية الأخرى.



الفصل الأول

مفهوم القانون الإداري ونشأته ومصادره

يعدّ القانون الإداري بالمعنى الضيق حديث النشأة نسبياً، وقد ولد في فرنسا قبل مئتي عام تقريباً، وترتبط نشأة القانون الإداري بمعناه الفني الضيِّق بنشأة مجلس الدولة الفرنسي الذي يعود له فضل إنشاء قواعد القانون الإداري كما سيظهر لنا فيما بعد. بيد أن وضع تعريف جامع مانع للقانون الإداري يعد مسألة صعبة وخلافية، ويعود سبب الاختلاف الفقهي حول وضع تعريف للقانون الإداري إلى اختلاف الزاوية التي نظر إليها كل فريق من فرق الفقه، فمنهم من ركَّز على الجانب العضوي (التنظيمي)، ومنهم من ركَّز على الجانب النشاطي (الوظيفي)، ومنهم من ركَّز على القواعد المتعلقة بالرقابة على أعمال الإدارة.

لذا وانطلاقاً من ذلك فإن أي تعريف للقانون الإداري سيبقى قاصراً إذا لم يجمع بين الفئات الثلاث من القواعد المشار إليها أعلاه (قواعد تتعلق بالتنظيم الإداري، وقواعد تتعلق بالنشاط الإداري، والثالثة تتعلق بالرقابة على أعمال الادارة).

وبالنظر الى عنوان هذا الفصل اقتضت الدراسة تقسيمه إلى ثلاثة مباحث أساسية مبوَّبة على الشكل الآتي:

- المبحث الاول : تعريف القانون الإداري.
- المبحث الثاني : نشأة القانون الإداري.
- المبحث الثالث : خصائص القانون الإداري وامتيازاته.

ومن ثم سنقوم بدراسة وشرح هذه المباحث وفق الترتيب الآتي:



المبحث الأول

تعريف القانون الإداري

لم يحظَ تعريف القانون الإداري بصيغة موحدة، بل اختلــف الفقهـــاء في ذلك، فمنهم من عدّه القانون الذي ينظم الإدارة العامة، ومنهم من عدّه القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العامة، ومنهم من عدّه يجمع الأمرين معاً.

فإذا انطلقنا من أن القانون الإداري هو القانون الذي يحكم الإدارة العامة، فلا بدَّ من تحديد المقصود بالإدارة العامة. ويتحدد مفهوم الإدارة العامة مـــن خــلال معنيين اثنين عضوي ووظيفي (نشاطي)[٦].

فالمعنى العضوي للإدارة العامة يتلخص في أنها مجموعة المنظمات العامة التي تقوم بتفيذ السياسة العامة للدولة.

أما المعنى الوظيفي للإدارة العامة فيقصد به مجموعة الأعمال والأنشطة التي تقوم بهـــا تلك المنظمات العامة.

ويرى الفقية الفرنسي **فالين** أن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأشخاص والأجهزة الإدارية، وسلطة هذه الأجهزة وحـــدودها، وتحـــدد كذلك ما يترتب على تجاوز هذه الأجهزة والسلطات للقانون من أخطاء تنجم عنـــد ممارسة هذه السطات لعملها[٧] .

---

[٦] **د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨،ص٩.**

[7] **M. Waline, Droit adminstratif. Dallaz, Paris, P.12.**

أما الفقيه **لوبادير** فيرى أنَّ القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يتضمن تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، أي يشمل المفهوم العضوي والمفهـــوم الوظيفي للادارة، ويضيف إلى ذلك وسائل الإدارة والرقابة القضائية على أعمالها[8].

أمّا الفقيه "**ريفيرو**" فيرى أنَّ القانون الإداري: مجموعة القواعد القانونية التي تختلف عن القانون العادي، والتي تحكم النشاط الإداري للأشخاص العامـــة، وتتميـــز قواعد القانون الإداري بأنها تمنح الإدارة امتيازات لا شبيه لها في العلاقات الخاصة[9].

أما في الفقه العربي فقد عرّف الدكتور **ثروت بدوي** القانون الإداري بأنه: النشاط الذي تمارسه السلطات الإدارية المختلفة، مستخدمة أساليب السلطة العامة بمـــا تتضمنه من إمتيازات لإشباع حاجات ذات نفع عام[10]. بينما عرّف الدكتور **ســـليمان الطماوي** القانون الإداري بأنه: مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة بمعنييها العضوي والوظيفي، فيحكم الأجهزة والسلطات الإدارية عند ممارستها لمهـــام عملها وتحت إشراف السلطة السياسية وتوجيهها، وفي نطـــاق الســـلطات المركزيـــة واللامركزية [11].

أمَّا **د.عبد الله طلبة** فيرى أنَّ القانون الإداري: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة بمفهومها الواسع، في تنظيمها وممارستها لنشـــاطها مســـتخدمة في تحقيق أهدافها إمتيازات السلطة العامة[12].

---

[8] V.Andre De Laubader,Traite de droit administratifs.
[9] Jean Rivero , G.D, J 1976, P.11 Droit adminstratif.Dallaz,1973, P.20

[10] د.ثروت بدوي، مرجع سابق، ص:١١.
[11] د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية ١٩٦٦. ص:١٣.
[12] د.عبدالله طلبة، مبادء القانون الإداري ج١، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية بجامعة حلب، ١٩٨٩، ص:٣٦.

ولا ريب في أن مفهوم القانون الإداري يتجلى ويتحدد من خلال الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري التي تختلف عن قواعد القانون الخاص، وتعطي الإدارة العامة سلطات وامتيازات عند ممارستها لنشاطها.

وبناء على ماتقدم فإننا نرى أنَّ القانون الإداري: هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات المختلفة فيما بينها، كما يتضمن القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل وإمتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة.

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري

مرَّ تطور القانون الإداري منذ نشأته في نهاية القرن الثامن عشر بمراحـــل متعددة عبر فترات طويلة، كانت مراحلها الأساسية والأولى في فرنسا ومنها انتقلت إلى بقية دول العالم، ومن ثم سنبحث نشأة القانون الإداري في فرنسا وألمانية وســـورية[١٣]. لأن أيّة دراسة لنشأة القانون الإداري من دون الدراسة التاريخيـــة في فرنســـا وألمانيـــة ستكون قاصرة ولا تعطي الصورة الصحيحة لذلك.

أولاً :نشأة القانون الإدراي في فرنسا:

لقد ساد في فرنسا قبل الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ وجود مـــا يســـمى بالمجالس القضائية أو ((البرلمانات))، حيث نهجت هذه المجالس القضائية سياســـة غـــير سلمية تمثلث بالإساءة للإدارة العاملة وعرقلة عملها ومنع أي إصـــلاح تزمـــع الإدارة القيام به، وأسلوب التعالي في تعامل هذه المجالس مع رجال الإدارة ودعوتها لهم للمثول أمامها. وكانت تلك المجالس بمنزلة محاكم تمتنع عن تسجيل قرارات الحكومة الـــتي لا يمكن تنفيذها إلا بعد تسجيلها لدى تلك المجالس، حيث كان هذا الإجراء جوهرياً في ذلك الوقت.وفاقم الأمر عدم وجود مبدأ فصل السلطات، إذ كانت هذه الســـلطات متمركزة في يد الملك، وأدى تركيز السلطة بيد الحكام إلى استبداد الملوك[١٤].

[١٣] يتميز النظام القانوني الألماني بخصائص ومزايا قلّما يوجد لها مقابل، لذا فسنعمد إلى عرض مقتطفات من هذا النظام لا سيَّما تلك التي تخص قواعد وأحكام القانون الإداري.

[١٤] د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص: ٦

وعندما قامت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ كان أول قرار للثوار هو الأخذ بمبدأ فصل السلطات (Le principe de la separation de pouvoirs). وقـــد نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ على أنه كل مجتمع لـــيس لديه مبدأ فصل السلطات ليس لديه دستور. ولكن الأمر المهم هو القـــانون القاضـــي بفصل الإدراة عن القضاء بتاريخ ١٤/أغسطس/١٧٩٠، المتضمن تنظيم القضاء، ونص على أن الوظائف القضائية مميزة وستبقى دائماً منفصلة عن الوظائف الإدارية، والقضاة لايستطيعون أن يعرقلوا بأي طريقة كانت عمل السلطات والهيئات الإدارية، أو دعوة أعضائها للمثول أمامهم بسبب القيام بوظائفهم. وقد نجم عن تطبيق هذا القـــانون أن امتنعت السلطة القضائية عن التدخل في شؤون الإدارة، إلا أن إقصاء محاكم البرلمانات عن النظر في المنازعات الإدارية أدى إلى حدوث فراغ رقابي على أعمال الإدارة، فكان الخلاص بإحداث نظام رقابي آخر وإلغاء محاكم البرلمانات.

وفيما يأتي عرض لأهم المراحل التاريخية التي مرَّ بها تطور القانون الإداري في فرنسا.

١- مرحلة الإدارة القاضية:

أضحت الإدارة الفرنسية العاملة بعد إلغاء محاكم البرلمانات هي التي تمارس الوظيفة القضائية على المنازعات الإدارية الناجمة عن عملها، بعد إقصاء القضـــاء عـــن التدخل في شؤون الإدارة، وجاء ذلك استكمالاً لقانون أغسطس١٧٩٠ الذي لم يحدد جهة قضائية تنظر في منازعات الإدارة، فأضحت الإدارة خصماً وحكماً في المنازعات الإدارية. وأصبح مرجع الأفراد للنظر في منازعات الإدارة هو الادارة ذاتهـــا، ولـــذلك أطلق على هذه المرحلة التاريخية **مرحلة الإدارة القاضية،** غير أن هذا النظام لم يخلُ من النقد إذ أصبحت الإدارة خصماً وحكماً في الوقت نفسه، الأمر الـــذي يعـــد خرقـــاً

واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي أدى إلى البحث عن نظام رقابي آخـــر تجلّى في المرحلة الآتية[15]:

٢- مرحلة نشأة مجلس الدولة ومجالس الأقاليم:

لقد أثار جمع الوظيفتين الإدارية والقضائية بيد الإدارة الشكوك حول ثقـــة الأفراد بها، لكونها أصبحت خصماً وحكماً في الوقت نفسه فكان لا بدّ من معالجـــة ذلك، واتخذ نابليون قراراً بفصل الإدارة العاملة عن الإدارة القاضية، وأحدث من أجل ذلك مجلس الدولة الفرنسي، إذ نصت المادة /٥٢/ من دستور السنة الثامنة للثـــورة في ديسمبر ١٧٩٩ على إحداث مجلسٍ للدولة يختص بإعداد مشروعات القوانين ولـــوائح الإدارة العامة وصياغتها[16].

وأعقب ذلك إحداث مجالس للأقاليم بموجب القانون /٢٨/ لعام١٧٩٩.

وما يميز هذه المرحلة هو أن سلطة مجلس الدولة كانت مقيدة تقتصر على إعداد مشروعات الأحكام والقرارات التي تعرض على الحاكم الذي ينظر فيهـــا ولـــه القول الفصل في الموافقة أو الرفض. أي كانت سلطة مجلس الدولة في هـــذه المرحلـــة مقيدة ودوره استشارياً، ولكن مجلس الدولة أثبت وجوده بقوة وبمصداقية عالية لدرجة أنه كان يوافق الحاكم على مشروعات القرارت حرفياً. كما كان مجلس الدولة يمارس وظيفة استئناف لما تصدره مجالس الأقاليم، ولكن السمة الغالبة كانت أن قضاء مجلـــس الدولة قضاءً مقيداً أو محجوزاً آنذاك.

واستمرت تلك المرحلة حتى عام ١٨٧٢، إذ أصبح مجلس الدولة يصـــدر أحكاماً نهائية ومطلقة غير مقيدة أو معلقة على تصديق أو موافقة أحد، ولذلك سميت بمرحلة القضاء المفوض وصار قضاء مجلس الدولة قضاءً مفوضاً.

---

[15] **V.Andre De Laubader, op, cit. p392**

[16] **V.Andre De Laubader, op, cit. p392**

بدأت هذه المرحلة – مرحلة القضاء المفوَّض – مع قرار مجلس الدولة بإصدار حكم ((cado)) الذي تضمن مبدأً مهماً، وهو حق الأفراد بالتقدم بدعاويهم مباشرة أمام مجلس الدولة من دون استشارة أحد أو موافقة أحد[١٧]. ومع صدور حكم ((cado)) أصبح مجلس الدولة الفرنسي هو قاضي القانون العام، كما بقي مجلس الدولة جهة استئنافية لأحكام مجالس الأقاليم التي كانت تنظر بصورة أساسية في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارات المحلية والأفراد، على عكس مجلس الدولة الذي كان ينظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارات المركزية والأفراد.

وبقي الحال هكذا إلى أن صدر مرسوم /٢٠ ديسمبر ١٩٥٣/ الذي جعل المحاكم الإدارية (مجالس الأقاليم سابقاً)، صاحبة الاختصاص العام، وأضحت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر إضافةً إلى عدّه جهة استئناف ونقض للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، تنظيماً لعمل المجلس وتخفيفاً للأعباء الكثيرة عنه، ومع ذلك بقي عبء العمل كبيراً على مجلس الدولة الفرنسي بوصفه ملاذاً للإدارة والأفراد للحصول على حقوقهم بسبب الثقة الكبيرة في أحكامه وموضوعية قضاته والاطمئنان إلى أحكامهم.

وبعد أن استقر مجلس الدولة الفرنسي وتوطدت دعائمه، أصبح له دور إنشائي حيث سعى قضاته وبشكل دائم إلى خلق وتكوين قواعد ومبادئ أساسية في القانون الاداري بمعناه الفنيِّ الضيِّق، حيث إن الحديث عن القانون الاداري يرتبط بالحديث عن نشأة مجلس الدولة الفرنسي والعكس صحيح. وتجدر الإشارة إلى أن المدلول الضيِّق للقانون الإداري لا يتوافر إلا بتوافر شرطين اثنين:

الأول: أن يكون هناك قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية.

---

[17] V.Marie christiano, Ronault, op, cit. p 475.

الثاني: أن يطبِّق هذا القضاء قواعد قانونية خاصة بمنازعات الإدارة هي قواعد القـــانون الإداري، والتي تختلف عن قواعد القانون الخاص التي تطبَّق علـــى علاقـــات الافـــراد الخاصة. ويعود ذلك إلى الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري كونه ينظِّم علاقـــات الادارة كسلطة عامة بالأفراد أو ينظِّم علاقات الإدارات فيما بينها. وغنيٌّ عن البيان أنَّ الإدارة العامة بمدلوليها العضوي والوظيفي التي هي موضوع القـــانون الإداري ومحلـــه تنطلق من الصالح العام وتنتهي إلى الصالح العام، في حين أن الأفـــراد ينطلقـــون مـــن مصالحهم الخاصة وينتهون إليها، وفي حال التنازع بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ترجح المصلحة العامة.

أما المدلول الواسع للقانون الإداري فينطلق من مبدأ القضاء الموحَّد الذي لا يعترف بوجود قضاء إداري متخصص بمنازعات الإدارة، بل يقوم القضاء العـــادي في ظل هذا النظام القضائي بالفصل في جميع أنواع المنازعات التي تنشأ في الدولة ســـواءً الإداري منها أو العادي.

وتعدّ بريطانيا مهد هذا النظام القضائي الموحَّد، الأمر الذي دفـــع الفقـــه للقول: إنه لايوجد قانون إداري بالمعنى الضيِّق في بريطانيا، بل يوجـــد قـــانون إداري بالمعنى الواسع على افتراض أنه توجد إدارات ونشاطات تقوم بها هذه الإدارات، مـــن دون أن يكون هناك قضاء متخصص للمنازعات الإدارية في بريطانيا حيث يقوم النظام القضائي في هذا البلد على مبدأ القانون الشائع أو العام common Law الذي نجـــم عن تطبيقه ما يسمى نظام السابقة القضائية (precedent). وسوف تتم دراسة هـــذا النظام القضائي بشيء من التفصيل في مقرر القضاء الإداري المقرر لطلاب السنة الثالثة في كلية الحقوق.

ثانياً : نشأة القانون الإداري في ألمانيا:

ظهرت شروط قيام القانون الإداري في ألمانيا بالمعنى الحديث خلال سيرورة القرن التاسع عشر حيث نشأت الحاجة إلى تقيد الإدارة بالقانون. وكان الدافع وراء

ذلك مبدأ فصل السلطات، الذي تطلب توزيع قواعد الاختصاص والاعتراف بالحقوق الأساسية في الدساتير والتي فرضت بشكل أو بآخر أن تكون التصرفات الحكومية التي من شأنها تقييد هذه الحقوق والاعتداء عليها مغطاة بغطاء قانوني.

وقد انشغل الفقه خلال القرن الثامن عشر بالعلوم الإدارية، أي بالظروف الواقعية للإدارة ومتطلبات الإدارة بأن تكون إدارة هادفة وناشطة، علماً أن الجانب القانوني لم يكن غائباً بشكل تام. بيد أنه ومع توسع حملة قوننة الإدارة ظهرت بذور علم القانون الإداري. وقد حُدِّد هذا العلم بدايةً من خلال أسلوب علم الدولة، الذي انطلق من تنظيم الإدارة العامة.

أما بدايات العروض حول القانون الإداري فقد ظهرت في أعمال كبيرة تحت عنوان رئيس، هو ((قانون الدولة)) الذي جمع القانونين الدستوري والإداري. ومع نهاية القرن التاسع عشر، انحسرت نظرية علم الدولة أمام ظهور النظرية القانونية، أو الطريقة القانونية وتقييمها، ووفق هذا الأسلوب لم يتم الاكتفاء بتجميع المادة القانونية، بل تم أيضاً بناء المفاهيم العامة ووجهات النظر المهمة وبنيان القانون الإداري. وقد كان لكتاب الفقيه "أتوماير[١٨]" الصادر عام١٨٩٥-١٨٩٦م الدور الحاسم في ذلك. حيث يعدّ هذا الكتاب العرض التقليدي للقانون الإداري في دولة القانون الليبرالية. وقد كان الهدف الرئيس لهذا العمل تقييد الإدارة من الناحية القانونية وقد حدث ذلك مع ظهور مفهوم القرار الإداري ومفهوم مبدأ المشروعية.

كما كان لإحداث القضاء الإداري في مقاطعة "بادن" وبعد ذلك في مقاطعة ((بروسيا)) أثرٌ مهمٌ في نشأة القانون الإداري وتطوّره.

---

[١٨] ولد هذا الفقيه في مدينة"نورنبرغ" الألمانية عام١٨٤٦ وشغل نفسه في البداية بالقانون الإداري الفرنسي من خلال منصبه كأستاذ بجامعة ستراسبورغ، وألف كتاب القانون الإداري الفرنسي باللغة الألمانية (نظرية القانون الإداري الفرنسي عام١٨٨٦).

وتكمن أهمية القضاء الإداري في تطور القانون الإداري الألماني من خلال قيام هذا القضاء بخلق مجموعة من مبادئ القانون الإداري.

بيد أن هذا التطور المميز للقانون الإداري أصيب بوعكة نتيجة قيام نظام "مبدأ القائد" "Fuhrerprinzip" خلال فترة حكم الرايخ الثالث بقيادة "أدولف هتلر". حيث حلَّت الديكتاتورية مكان الديمقراطية، الأمر الذي انعكس سلباً على وجود القانون الإداري الذي نما وتطور في ظل دولة القانون الليبرالية. إلا أن هذا لم يدم طويلاً، حيث حدث تطور كبير في ألمانية بعد هزيمة النازية مع نهاية الحرب العالمية الثانية، وذلك من خلال إقرار الدستور الألماني (القانون الأساسي) عام ١٩٤٩.

وقد انعكست أحكام هذا الدستور ومبادؤه الأساسية إيجاباً على بزوغ القانون الإداري الذي أعاد أفكار "أوتوماير" للحياة مجدَّداً. ومنذ ذلك الحين وحتى يومنا هذا تمَّ العمل سواءً في المجال التشريعي أو في المجال القضائي أو حتى في المجال الفقهي "Doktrin" على بناء قانون إداري يضاهي حتى القانون الإداري الفرنسي، بشهرته الواسعة. وأهم المراحل التاريخية التي مرَّ بها القانون الإداري الألماني هي مرحلة ما بعد صدور قانون الإجراءات الإدارية الاتحادي الذي يعدّ دستور الإدارة العامة والضابط الرئيسي لها تنظيماً ونشاطاً ورقابةً. كما يعد هذا القانون الخطوة الرئيسية في طريق تقنين القانون الإداري الألماني العام. حيث ظهرت المؤسسات الحقوقية لهذا الفرع من فروع القانون مطبوعة بطابع دولة القانون ومبدأ المشروعيَّة ومبدأ احترام الحقوق الأساسية ومبدأ الدولة الديمقراطية والدولة الاجتماعية.

فما أهم خصوصيات القانون الإداري الألماني إذاً ؟.

١-قانون الإجراءات الإدارية الاتحادي كدستور للإدارة الألمانية العاملة:

يتميز القانون الإداري الألماني بأنه يعتمد اعتماداً كبيراً على دستور الإدارة العامة الذي يجسِّده قانون الإجراءات الإدارية الاتحادي. ولبيان أهمية هذا القانون بالنسبة للإدارة الألمانية نجد لزاماً علينا توضيح تاريخ نشأة هذا القانون ومضمونه ومن ثم أهميته بالنسبة للإدارة العاملة.

أ. تاريخ نشأة قانون الإجراءات الإدارية :

ظهرت الحاجة إلى تقنين القانون الإداري العام منذ زمن بعيد، وقد تمَّ السعي تشريعياً لتحقيق هذا الغرض منذ "جمهورية فايمر"، حيث صدر في ولاية "تورنغن" عام ١٩٢٦ النظام الإداري للولاية والذي تضمن الفروع الجوهرية للقانون الإداري العام ولقانون الإجراءات الإدارية.

وبعد الحرب العالمية الثانية حصل نقاش حاد حول تقنين القانون الإداري تضاربت الآراء حول فوائد وإمكانيات التقنين، وارتبط هذا التضارب بالتصورات المختلفة حول محل وحجم التقنين المزمع. وقد شكَّل مؤتمر الحقوقيين الألمان بدورته الثالثة والأربعين لعام ١٩٦٠ في مدينة "ميونخ" نقطة تحول كبيرة في هذا المجال، حيث برزت الأمنيات من خلال هذا المؤتمر بضرورة إنشاء تقنين موحَّد للإجراءات الإدارية ومن ثمَّ تمَّ تشكيل لجنة وزارية على مستوى الإتحاد والدويلات مهمتها إعداد مشروع لهذا القانون.

بعد ذلك كان هناك سلسلة من مشروعات القوانين التي نوقشت من قبل الرأي العام وضمن وسط الحقوقيين (الفقه والقضاء)، وبعد مناقشات طويلة ولد قانون الإجراءات الإدارية بتاريخ ١٩٧١/٥/٢٥ ونشر في الجريدة الاتحادية رقم /١/ صفحة ١٢٥٣ وأصبح دستور الإدارة العامة.

ب. أهمية قانون الإجراءات الإدارية وأهدافه:

لقد أراد المشرِّع من خلال إصدار هذا القانون تحقيق أهداف مختلفة، أهمها:

- يفترض أن يقوم قانون الإجراءات الإدارية بتوحيد التشريعات الإدارية المتعددة بحيث يحل تشريع موحَّد بدلاً من التشريعات الكثيرة المتناثرة.
- هذا أدى بدوره إلى تخفيف العبء عن المشرِّع حيث لم يعد هذا الأخير ملزماً بوضع قواعد إدارية عامة للقوانين الإدارية الخاصة (كالقانون البلدي أو قانون الوظيفة العامة أو القانون البيئي أو نظام الحرف أو قانون الشرطة أو قانون المرور والسير).
- من المفترض أن يقوم هذا التشريع بالإسهام في تبسيط الإدارة وعقلنتها، حيث إن هذا التشريع قدَّم للإدارة قواعد واضحة وملزمة تسلكها خلال نشاطها.
- أخيراً وليس آخراً من المفترض أن يقدِّم هذا التشريع خدمة للمواطن حيث تمَّ تحديد حقوقه في قانون الإجراءات الإدارية بشكل صريح وتمَّ صون هذه الحقوق بشكل واضح.

أما بخصوص أهمية هذا القانون والخدمة التي قدَّمها للقانون الإداري العام، فإن هذه الأهمية تتجلى بأنه مع صدور قانون الإجراءات الإدارية فإن أغلب قواعد القانون الإداري العام أضحت مكتوبة ونسخت القواعد غير المكتوبة (العرفية).

ومن حيث المضمون فإن هذا القانون أدى دوراً مهماً في إزالة الغموض وحسم المسائل الخلافية، وأدى دوراً مهماً في تقنين قواعد القانون الإداري، الأمر الذي شجَّع القضاء على التخلي عن تطبيق المبادئ العامة للقانون الإداري ولا سيَّما تلك التي لم يكن بوسعها حل القضايا المعروضة بشكل حاسم.

ت. نطاق تطبيق قانون الإجراءات الإدارية:

يشمل نطاق تطبيق هذا القانون جميع تصرفات الإدارة العامة سواءً على المستوى الاتحادي أو على مستوى الدويلات. بعبارة أخرى: لايطبق هذا القانون إلا إذا تصرفت الإدارة بوصفها سلطة عامة. بذلك تخرج جميع تصرفات الإدارة التي تمارسها

كشخص عادي وفق قواعد القانون الخاص من نطاق تطبيق هذا القانون. أي إن النوع الأخير من تصرفات الإدارة تحكمه بالتأكيد قواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، لأن الإدارة تتنازل عد ممارسة هذا النوع من التصرفات عن صفتها كسلطة عامة وتنزل منزلة الأفراد.

ومن الناحية الموضوعية فإنه يخرج من نطاق تطبيق هذا القانون النشاط الذي تقوم به الإدارات المالية، حيث تخضع هذه الإدارات لقانون الضرائب والاقتطاعات العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإجراءات الإدارية يطبق بشكل احتياطي، بمعنى أنه إذا كانت هناك قواعد قانونية خاصة فلهذه أسبقية التطبيق، نستنتج من ذلك أن قانون الإجراءات الإدارية إنما يعد الشريعة العامة للإدارة وتنطبق على نطاق تطبيقه **قاعدة الخاص يعقل العام**. ويقصد بالقواعد القانونية الخاصة في هذا السياق جميع القواعد العامة المجرَّدة أينما وردت سواءٌ في قوانين شكلية أو بصورة قرارات تنظيمية (التشريعات الفرعية).

أضف إلى ذلك فإن النطاق الموضوعي لتطبيق قانون الإجراءات الإدارية يقتصر على النواحي الإجرائية بالمعنى الذي وضحته المادة /٩/ من هذا القانون، أي إن نطاق تطبيق هذا القانون يقتصر من الناحية الموضوعية على تلك الإجراءات الإدارية التي لها أثر خارج إطار الإدارة. وهذا ينطبق بصورة خاصة على كل من القرار الإداري وعقود الإدارة (Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag).

بذلك تخرج كل التصرفات الإدارية التي يقتصر أثرها على الداخل (داخل الإدارة)، ومن قبيل ذلك التصرفات الإدارية الداخلية، أو التصرفات الماديَّة التي تقوم بها الإدارة حيث إن هذه التصرفات لا تنتج آثار حقوقية خارجيَّة.

باختصار يمكننا القول: إن نطاق تطبيق قانون الإجراءات الإدارية يعد محدَّداً نسبياً[١٩].

---

[19] **Ule /Laubinger, Verwaltungsverfahrensrecht ,4.Aufl.1995.(kommentar)**

٢-أهم المؤسسات الحقوقية في القانون الإداري الألماني:

أ. مبدأ المشروعية:

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع الإدارة العامة للقواعد القانونية التي يسنها المشرِّع وإخضاع أعمال الإدارة لرقابة القضاء الإداري الذي عليه أن يتأكد من أن تصرفات الإدارة قد جرت وفق القانون النافذ.

ومن ثمَّ فإن هذا المبدأ يتألف من مركبتين اثنتين:

الأولى: مبدأ أسبقية القانون على أعمال الإدارة.

الثانية: مبدأ ضرورة القانون، أي ضرورة وجود أساس قانوني تستند إليه الإدارة عند قيامها بأي تصرف من شأنه أن يعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم.

بعبارة أخرى: لا تحوز أعمال الإدارة العامة على المشروعية إلا إذا كانت مستندة إلى نص تشريعي نافذ.

وفيما يأتي سوف نقوم بتوضيح هذين المبدأين الفرعيين بشيء من التفصيل:

أأ. مبدأ أسبقية القانون على أعمال الإدارة :(Vorrang des Gesetzes)

يعني هذا المبدأ تقيد الإدارة بالقوانين النافذة، أي لا يجوز للإدارة اتخاذ أي إجراء قانوني إذا كان من شأنه خرق القانون النافذ.

وينجم عن تطبيق هذا المبدأ أن اللوائح التي تصدرها الإدارة بصورة مخالفة للقوانين النافذة تكون باطلة، أما القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بشكل يخالف القانون فإنها تكون قابلة للإبطال من قبل أصحاب الشأن بذلك.

ب ب. مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرف الإدارة:

(Vorbehalt des Gesetzes)

استناداً إلى هذا المبدأ لا يسمح للإدارة أن تتصرف إلا إذا رخَّص القانون لها بذلك. وكما هو واضح فإن هذا المبدأ يتطلب أكثر مما يتطلبه مبدأ أسبقية القانون على

أعمال الإدارة. ففي حين أن الأخير يعمل على تفادي خرق القانون النافذ، فإن مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرف الإدارة، يتطلب وجود أساس تشريعي تمارس الإدارة مهامها على أساسه.

نستنتج من ذلك أن منع الإدارة من القيام بتصرف ما إنما يتم وفق مبدأ ضرورة وجود رخصة قانونية وليس وفق مبدأ أسبقية القانون.

كما لو قام المحافظ بمنح معونة مالية لأحد المتعهدين من الباب المخصص لذلك في الموازنة العامة استناداً إلى اللائحة التي أعدَّها وزير الاقتصاد بخصوص المعونات. ثم يأتي أحد المتعهدين المنافسين ويطعن بعدم مشروعية المنحة التي أعطيت للمتعهد الأول بداعي عدم مشروعيتها (أي بداعي عدم استنادها إلى القانون). ففي هذه الحالة تستجيب المحكمة لدعوى المنافس استناداً إلى مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي وليس استناداً إلى مبدأ أسبقية القانون على تصرف الإدارة ، كونه لا يوجد قانون أساساً.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي تستند إليه الإدارة في تصرفها إنما يستمد وجوده من مبدأ دولة القانون المنصوص عنه في المادة /٢٠/: فقرة /٣/ من الدستور الاتحادي الألماني لعام١٩٤٩[٢٠].ومع ذلك فإن الفقيه "هارتموت ماورر" يشكك بهذا الإشتقاق ويرى أن هذا المبدأ مشتق من مبدأ الديمقراطية البرلمانية ومبدأ دولة القانون ومن الحقوق الأساسية. أي إن الأساس القانوني لمبدأ "ضرورة وجود أساس قانوني لتصرفات الإدارة" يعد أساساً واسعاً نسبياً.

حيث يتطلب مبدأ الديمقراطية أن يقوم البرلمان المنتخب من الشعب والذي يستمد شرعيته منه، باتخاذ القرارات التي تهم المجموعة، ولاسيَّما إصدار القواعد العامة التي تهم الجمهور.

---

[20] **BVerfGE40,237 , 248**

وهذا ما يمكن تحقيقه من خلال مبدأ "ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرفات الإدارة".

بعبارة أخرى: لايجوز للإدارة أن تتصرف استناداً إل قوانينها الذاتية، بل استناداً للقوانين التي يصنعها غيرها، وهو البرلمان.

كما يتطلب مبدأ دولة القانون أن تكون العلاقات الحقوقية بين الدولة والمواطنين منضبطة بقوانين برلمانية تقيد تصرفات الإدارة وتجعلها متوقعة وواضحة (مبدأ شفافية الإدارة).

ولا ننسى دور الحقوق الأساسية المنصوص عنها في الدستور في تسويغ "مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرفات الإدارة"، حيث لا يجوز تقييد الحريات العامة وحق الملكية إلا استناداً إل قانون برلماني.

وفي الختام تجدر الإشارة إلى أن المقصود بالقانون في معرض الحديث عن مبدأ ضرورة وجود أساس قانوني لتصرفات الإدارة إنما هو القانون الشكلي واللائحة التي تستند بدورها إلى قانون شكلي يحدِّد مضمونها وحدودها.

أما بخصوص حدود "مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرفات الإدارة".

فقد كان هذا المبدأ مطبَّق في البداية على النشاط الإداري الضبطي أو مايسمى الإدارة الهجومية، أو الإدارة المعتدية "Eingiffsverwaltung" إلا أنه ومع ازدياد تدخل الدولة أصبح النشاط المرفقي، أو مايسمى الإدارة الخدميَّة (Leistungsverwaltung) واسعاً، الأمر الذي دفع الفقه للتساؤل فيما لو كان "مبدأ ضرورة وجود أساس تشريعي لتصرفات الإدارة" يشمل هذا الوجه من أوجه النشاط الإداري.

وللإجابة عن هذا السؤال لا بدَّ من الأخذ بالرأي الراجح الذي يقول بسحب المبدأ ليشمل جميع أوجه النشاط الإداري (الضابطة الإدارية والمرفق العام) أي ما يسمى مبدأ الضرورة الجامعة (Totalvorbehalt).

والسؤال الصعب يبقى: ماالموضوعات الإدارية التي تحتاج إلى أساس تشريعي شكلي (قانون برلماني) ؟. وما تلك الموضوعات التي يكتفى بأن يكون أساسها لوائح؟.
والإجابة عن هذا السؤال تكمن في تطبيق "نظرية الجوهر" التي طوَّرتها ووضعتها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية. والمعيار المعتمد من قبل المحكمة لتحديد "الجوهر" يتجلى في التساؤل التالي: ما أهمية وضرورة وجود قاعدة قانونية بالنسبة للمجموعة وللمواطن؟

ويفسِّر الفقه هذا المعيار بحصره في نطاق الحقوق الأساسية، فكلما كان هناك احتمال كبير في أن تصرف الإدارة سيمسّ الحقوق الأساسية للمواطن والإنسان، كان هناك ضرورة لوجود أساس تشريعي يصدره المشرِّع ذاته أي البرلمان. أما الأمور غير الجوهرية فيُكتفى بتنظيمها عن طريق اللوائح.

ب. السلطة التقديرية والمصطلحات القانونية غير المحدَّدة:

إن تقييد الإدارة بالقوانين النافذة يجعل من السلطات الإدارية مجرَّد هيئات منفذة للقوانين. وفي نطاق تنفيذ القوانين تحظى مؤسسة السلطة التقديرية كواحدة من المؤسسات الحقوقية للقانون الإداري وكذلك مؤسسة المصطلحات القانونية غير المحدَّدة بأهمية كبيرة.

ومما لاشك فيه هو أن القواعد القانونية تعد أوامر مشروطة. أي عندما تتوافر في حالة ما الشروط القانونية، فينبغي عندئذٍ تنفيذ مضمون القانون وتحقيق النتيجة التي أرادها المشرِّع.

مثال: لو قام صاحب مطعم بالسكوت على تصرفات جنائية في مطعمه فإنه يفقد بذلك الثقة التي افترضتها فيه السلطة العامة، وبالتالي فعلى السلطة المختصة عندئذٍ سحب الترخيص منه. أي إن سلطة الإدارة في هذه الحالة هي سلطة مقيدة، أي عليها سحب الترخيص وليس لها أي خيار آخر. أي إن كل قاعدة قانونية تتألف من شقين:
الشق الأول: الشروط
الشق الثاني: النتيجة

فإذا تحققت الشروط، ظهرت النتيجة.

بيد أنه يحدث أحياناً أن المشرِّع لا يحدِّد النتيجة بشكل واضح، بل يترك للإدارة حيِّزاً من الحرية لاختيار النتيجة، فيمنح الإدارة بذلك سلطة تقديرية شريطة أن تمارس هذه السلطة في الحدود التي رسمها القانون. إذ إن السلطة التقديرية للإدارة لا تعني أبداً الإفلات من القانون، بل تبقى الإدارة في معرض ممارستها السلطة التقديرية خاضعة للمبادئ القانونية العامة كمبدأ التصرف وفق مبدأ حسن النية. ويحدِّد الفقه الأخطاء التي يمكن أن تعتري تقدير الإدارة بثلاثة:

- تجاوز السلطة التقديرية نحو الأعلى أي تجاوز السقف الذي حدَّده المشرِّع.
- تجاوز السلطة التقديرية نحو الأسفل، أي تجاوز الحد الأدنى الذي حدَّده المشرِّع.
- عدم استخدام السلطة التقديرية إطلاقاً.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التقديرية التي تعود للإدارة قد يخفضها المشرِّع إلى درجة الصفر، فتصبح عندئذٍ سلطة الإدارة مقيَّدة، بمعنى أن الإدارة لم تعد تملك عدة خيارات صحيحة، بل يصبح أمامها خيار صحيح واحد عليها عندئذٍ أن تختاره."Ermessen auf Null reduzieren".

والمثال الآتي يوضِّح لنا مبدأ السلطة التقديرية بالمعنى الذي قصدناه.

لو حدَّد المشرِّع حدَّين أعلى وأدنى للمساعدات الاجتماعية التي تدفع للأسر الفقيرة (مابين ٥٠٠٠ل.س و ١٠٠٠٠ل.س) فإن على الإدارة عند تنفيذ هذا النص القانوني أن لا تدفع أكثر من١٠٠٠٠ ل.س ولا أقل من ٥٠٠٠ل.س، أما إذا خالفت هذه الحدود فإنها تكون قد ارتكبت خطأً.

مثال آخر يوضح مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة عند استعمالها السلطة التقديرية "لو قامت الإدارة بمنح ترخيص لأحد المعوقين بفتح كشك على أحد الأرصفة العامة، ومنعت ذلك عن معوَّق آخر يتمتع بذات المركز القانوني فعندئذٍ تكون الإدارة قد ارتكبت

خطأ في ممارسة سلطتها التقديرية يتجلّى بعيب إساءة استعمال السلطة، وهو يعد واحداً من عيوب عدم المشروعية المعروفة "مخالفة القانون، الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره، مخالفة قواعد الاختصاص وإساءة استعمال السلطة[21]".

ثالثاً : نشأة القانون الإداري في سورية:

لقد عرفت سورية مبادئ القانون الإداري أو بعضها في ظل الدولة العربية الإسلامية التي استندت على مبادئ الحرية والشورى والمساواة بل وسيادة القانون ومبدأ العدالة، ويؤكد ذلك وجود نوعين من القضاء في الإسلام قضاء عادي، وقضاء مظالم، ولقد شبه البعض هذا النوع من القضاء بالقضاء الإداري حالياً[22].

ولكن خضوع الدول العربية وسورية إلى الاحتلال العثماني، وعلى مدى /٤٠٠/ عام كرّس الجهل والتخلف والفقر، إلى أن قدّر الله لبلادنا الاستقلال عن الدولة العثمانية عام ١٩١٨. فظهرت نيّة جادة في ظل حكم الملك فيصل آنذاك بإقامة قضاء إداري (على غرار مجلس الدولة الفرنسي)، ولكن الظروف السياسية التي مرت بها سورية أثرت وأدّت دوراً سلبياً في تقلّص دور القضاء الإداري في سورية.

ولقد تطور القانون الإداري في سورية عبر عدة مراحل سنذكرها بإيجاز وسنركز على مرحلة مجلس الدولة الحالي:

١-مجلس الشورى الأول ١٩١٨-١٩٢٢:

---

[21] لمزيد من التفصيل حول أوجه عدم المشروعية (العيوب) انظر:كتاب د.عبدالله طلبة، القضاء الإداري، مطبوعات جامعة دمشق، طبعة عام٢٠٠٥، ص:٢٠٠ وما بعد. وهو يدرس لطلاب السنة الثالثة في كلية الحقوق في الجامعات السورية.

[22] د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري ج١، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية بحلب، طبعة جديدة ٢٠٠٩، ص٢٧.

أصدر الملك فيصل القرار رقم ١ بتاريخ ١٩١٨/١٠/٦ بإحداث مجلس الشورى الأول، ومنحه سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية. و لم تكن أحكام هذا المجلس نهائية بل كانت مقيدة أو محجوزة ((la Justice retenue)). و لم يكتب لهذا المجلس الاستمرار، بل ألغي عام ١٩٢٢.

٢-مجلس الشورى الثاني ١٩٢٥:

عمل الفرنسيون على إحداث مجلس الشورى الثاني عام ١٩٢٥، وأضافوا إليه اختصاصات جديدة كالنظر في دعاوى الأفراد ضد البلديات وإدارات الدولة، والمنازعات الخاصة برواتب الموظفين، وإلغاء القرارات الصادرة عن الوزراء ورؤساء المصالح العامة. وأُعيد تنظيم المجلس عام ١٩٣٤ حيث أصبح صاحب الولاية العامة وأضحى قاضي القانون العام، وأصبحت أحكامه نافذة ونهائية، اي يشبه ما سمي بمرحلة القضاء المفوض في فرنسا وأضيف إلى اختصاصاته النظر بدعاوى الإلغاء لتجاوز السلطة، ودعاوى التعويض، والطعون الانتخابية، وطعون الموظفين أو الضرائب، ولا نبالغ إذا قلنا إن هذه المرحلة هي التي أسست للقانون الإداري في سورية.

٣-الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز ١٩٣٨:

حيث صدر القانون ٢٦ تاريخ ١٩٣٨/٤/١٢ الذي ألغى مجلس الشورى الثاني ونقلت اختصاصاته إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز[٢٣].

٤-مجلس الشورى الثالث ١٩٤١:

أعيد إحداث مجلس الشورى الثالث عام ١٩٤١، وأصبح للمجلس صفة جهة إستئنافية وجهة نقض بالنسبة للمحاكم الإدارية الأخرى، وأسهم المجلس في إعداد مشروعات القوانين والأنظمة التي تعدها الحكومة، واستمر هذا المجلس حتى صدور دستور عام ١٩٥٠ الذي أخذ بنظام المحكمة العليا.

---

[٢٣] **د.عدنان الخطيب، تاريخ القضاء الاداري ونظام مجلس الدولة في سوريا، دمشق ١٩٧٥، ص ١٣١.**

٥-المحكمة العليا ١٩٥٠:

تضمن دستور١٩٥٠ في المواد من ١١٦- ١٢٢ نصوصاً تنظم المحكمة العليا وآلية عملها. فقد نصت المادة ١٢٢ على أن تنظر المحكمة العليا وبصورة مبرمة في الأمور الآتية:

أ. دستورية القوانين المحالة إليها وفقاً للمادة ٦٣ من الدستور.

ب. دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية ومدى قانونيتها.

ت. محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

ث. طعون الإنتخابات.

ج. طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو للمراسيم التنظيمية إذا تقدم بالشكوى المتضررون منها. ومن خلال نظرة إلى هذه الاختصاصات تظهر لنا لبنة القضاء الإداري في سورية حيث كانت المحكمة العليا مختصة بدعاوى الإلغاء التي تدخل وفق قانون مجلس الدولة الحالي رقم /٥٥/ لعام١٩٥٩ ضمن اختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.

٦-مجلس الدولة ((Le consel d'état))١٩٥٩:

بعد قيام الوحدة بين سورية ومصر عام ١٩٥٨، صدر القانون ذو الرقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ متضمناً إحداث قانون مجلس الدولة الذي ينظم القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة، وبالأقليمين الجنوبي (مصر) والشمالي (سورية)، وأتى هذا القانون امتداداً للقانون ١٦٥ لعام ١٩٥٤ الذي كان نافذاً في مصر.

وقد سجَّل تاريخ القضاء الإداري في مصر وسورية أبهى فتراته التاريخية في عهد الوحدة خلال الفترة من ١٩٥٩-١٩٦١، وظهر أعلام كبار في القانون الإداري والقانون العام في مصر نذكر منهم د. سليمان الطماوي، د. عثمان خليل عثمان، د. طعيمة الجرف، د. وحيد رأفت بكر القباني ....وآخرون. وفي سورية: د. عدنان العجلاني، د.زين العابدين بركات، د.عبدالله طلبة.... وآخرون.

وهؤلاء الأعلام هم الذين نفخر ونفاخر بهم من المستويات العلمية التي بها نعتز. واستمر تطبيق القانون ٥٥ لعام ١٩٥٩ بعد الإنفصال المشؤوم الذي وقع عام ١٩٦١ ومع أنه قد عدّل في مصر عام ١٩٧٢، إلا أنه لايزال بصورته الكلية في سورية مع تعـديلات طفيفة لاتذكر، ولعله من نافلة القول أنه آن الأوان لتعديل قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ من عام ١٩٥٩ لينسجم مع التطورات والإصلاحات التي تشهدها سورية، لا سيَّما بعد صدور تشريعات تضمنت إحداث محاكم إدارية في بعض المحافظات السورية لتخفيف العبء عن محاكم مجلس الدولة بدمشق.

مع الإشارة إلى أن الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢، قد نص في المادة /١٣٩/على أن يمارس مجلس الدولة القضاء الإداري ويعين القانون شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم.

ويحظى القانون الإداري بأهمية كبرى ظهرت في قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٨١/ في الطعن ١٢٨ لعام ١٩٧٢ الذي نص على أنه ((من المسلَّم به أن سلطة المحكمة الإدارية العليا في فهم واقع المنازعة وأسانيدها القانونية لا تقصر عن سلطة محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، فهي تملك التعقيب على الأحكام التي يطعن فيها أمامها حتى تكون كلمتها هي القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادؤه وأحكامه واستقرارها)).

وقد حدَّدت المادة /٨/ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر:

حيث نصَّت على أنه: يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري من دون غيره في الفصل بالمسائل الآتية ويكون له فيها ولاية القضاء الكاملة:

أ. الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية (الطعون الانتخابية).

ب. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافأت المستحقة للموظفين (طعون الموظفين).

ت. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة والترقية أو منح العلاقات (طعون الأفراد والهيئات ضد القرارات الإدارية).

ث. الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهـــات الإداريـــة في منازعـــات الضرائب والرسوم.

ج. المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية.

ح. دعاوى الجنسية[٢٤].

---

[٢٤] انظر المادة /٢٦/ من القانون ٢٧٦ لعام ١٩٦٩ الخاص بالجنسية والتي تنص على أنه يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في دعاوى الجنسية.

المبحث الثالث

مصادر القانون الإداري

إن مصادر القانون الإداري كما في كلّ فروع القانون تدور حول نـــوعين من المصادر: المصادر الرسمية والمصادر غير الرسمية (التفسيرية).

ولعلَّ وجه الإختلاف بين النوعين من المصادر يعود إلى أنَّ المصادر الرسمية تعمل على خلق القواعد القانونية بواسطة السلطة العامة المختصة في الدولـــة، بينمـــا المصادر التفسيرية (كالفقه والقضاء)، لا تدخل في إنشاء وخلق القواعد القانونية، ولكن القضاء يطبق هذه القواعد القانونية، والفقه يفسر ويشرح ويعلق على هـــذه القواعـــد ويبين مدى انسجامها مع القيم والظروف السائدة في المجتمع[٢٥]. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن دور القضاء بوصفه مصدراً من مصادر القانون الإداري لا يقتصر علـــى الجانب التطبيقي كما يفعل القضاء العادي، بل نركِّز هنا على الدور الإنشائي والخلَّاق للقضاء الإداري الذي يعود له الفضل والمقام الاول في نشأة مبادئ القـــانون الإداري وترسيخ قواعده واستقرارها. وسيتم إيضاح ذلك بشكل مفصَّل عند الحـــديث عـــن موضوع القضاء كمصدر من مصادر القانون الإداري.

أولاً: مفهوم مصادر القانون:

يعدّ مفهوم مصادر القانون مفهوماً غير محدَّد المعالم، حيث نجـــد في الفقـــه مداولات مختلفة لهذا المفهوم. فبعض الفقهاء يفهمها بأنها الأساس المعرفي لشيء يـــدعى القانون الوضعي (Positives Recht). وبكل الأحوال فإن مفهوم مصادر القـــانون

---

[٢٥] **د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص٦٥.**

يرتبط مع نشأة القانون وتشكّله. ووفقاً لهذا الرأي فإن مصادر القانون هـــي الشـــكل الذي تنشأ فيه القواعد القانونية وتبدو للظهور.

ثانياً: الأنواع الرئيسية لمصادر القانون الإداري:

تقسم مصادر القانون الإداري إلى مجموعتين رئيسيتين، هما: المصادر الرسمية والمصادر التفسيرية.

وتقسم المصادر الرسمية بدورها إلى ثلاثة أنواع هـــي: المصـــادر المكتوبـــة (التشريع) والمصادر غير المكتوبة (العرف) والمبادئ العامة للقـــانون. أمـــا المصـــادر التفسيرية فتقسم إلى نوعين اثنين هما: الفقه والقضاء، مع الأخـــذ بالحســـبان أن دور القضاء في القانون الإداري يختلف عن دوره كمصدر من مصادر القانون الأخرى، لأن القاضي الإداري يؤدي دوراً إنشائياً وليس دوراً تطبيقياً. ومن ثم سنقوم بشرح هـــذه المصادر كل على حدة بشيء من التفصيل وفق الآتي:

١-المصادر الرسمية:

تُعرَّف المصادر الرسمية بأنها تلك التي تُسهم بشكل مباشر في صنع القاعـــدة القانونية وخلقها، وتشمل هذه المصادر كلاً من المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة.

وفيما يلي نقوم بشرح هذه المصادر بشيء من التفصيل.

أ. المصادر المكتوبة:

تنشأ القواعد القانونية في الوقت الحالي وبشكل اعتيادي من خلال عمليـــة تشريعية طويلة تبدأ بمشروع القانون وتنتهي بالتثبيت الكتابي للقواعد القانونية المـــراد إصدارها.

وبذلك تختلف القواعد المكتوبة عن القانون العرفي (غير المكتوب) الذي ينشأ من خلال مرور الزمن على عادة فعلية واعتقاد المتلقين بإلزاميتها واقتناعهم بها.

وغني عن البيان أن المصدر المكتوب يتميز عن المصدر غير المكتوب من حيث الأثر، حيث يحقق النوع الأول ما يسمَّى الأمن القانوني كونه يحقق مرجعاً يُعاد إليه كلما لزم الأمر ذلك، في حين لا يحقق القانون العرفي هذه الميزة. وتقسم المصادر المكتوبة بدورها إلى المجموعات الآتية:

- **التشريع**: ((**La legislation**)):

التشريع هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة ووفقاً للاجراءات والآليات التي حدَّدها الدستور.

ويتدرج التشريع كمصدر رسمي من مصادر القانون الإداري بدءاً من القاعدة الدستورية وانتهاءً باللوائح[٢٦].

- **الدستور**: يوضع الدستور من قبل جمعية تأسيسية مستقلة، وهو يشكل النظام القانوني الأساسي. وفي الدول الاتحادية لا يقتصر المصدر على الدستور الاتحادي، بل تؤدي دساتير الدويلات أيضاً دوراً مهماً في نشأة قواعد القانون الإداري (تجربة ألمانية الاتحادية).

وتجدر الإشارة إلى أن الوثيقة الدستورية ليست قاعدة قانونية من قواعد القانون الإداري بالمعنى الضيق، ومع ذلك فهي تشكل أساساً ومعياراً للإدارة الحكومية والقانون الإداري، وتتضمن بالإضافة لذلك الكثير من القواعد المهمة عملياً بالنسبة للإدارة الحكومية سواءً كانت هذه الأهمية مباشرةً أم غير مباشرة. وللاستدلال على مصادر القانون الإداري في الدستور، لابدَّ من البحث عن ذلك في الوثائق الدستورية.

ففي الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢ وردت القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات والواجبات العامة في الباب الثاني منه في المواد من /٣٣ إلى ٥٤/ وكذلك أشار الدستور إلى مبادئ الإدارة المحلية في المادتين /١٣٠-١٣١/ كما أشار إلى

---

[٢٦] **د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص٦٥ مكرر.**

إختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء والوزراء، يضاف إلى ذلك الأحكام الدستورية المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه دستور عام ٢٠١٢ صراحة. ولايستطيع أحد أن ينكر الدور المهم الذي أدّاه ويؤدّيه هذا المبدأ في دنيا القانون الإداري.

- **القوانين الشكلية (التشريعات الأصلية):**

ينطبق مفهوم القوانين الشكلية على القواعد القانونية التي تقوم بسنها الهيئات المختصة دستورياً، متبعة في ذلك الإجراءات الدستورية في صنع التشريع.

وينتمي لهذه المجموعة القواعد القانونية التي يسنها مجلس الشعب في سورية أو البرلمان الاتحادي في ألمانيا (وهي تسمى هناك قوانين برلمانية بحسبانها من صنع البرلمان).

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح القانون يأخذ مدلولاً مزدوجاً: المدلول الشكلي والمدلول الموضوعي.

فالقانون بالمعنى الشكلي هو ذلك العمل السامي الذي ينشأ وفق الإجراءات الدستورية (دورة حياة القانون)، أي الذي تقوم بصنعه الهيئة التشريعية وفق إجراءات وضع القانون.

أما القانون بالمعنى الموضوعي فهو بالمقابل كل قاعدة عامة ومجرّدة وملزمة بغض النظر عن السلطة التي وضعتها.

وصحيح أن المدلولين يغطيان بعضهما عملياً، كون العدد الغالب من القواعد القانونية ينشأ بصورة قانون شكلي، إلا أنهما لا يغطيان بعضهما بشكل تام، بل يشكلان فرعين متداخلين. بمعنى آخر: توجد هناك قوانين شكلية لا تتضمن قواعد قانونية، كما توجد قواعد قانونية لا تأخذ شكل القانون.

ومن الأمثلة على القوانين الشكلية التي لا تتضمن قواعد قانونية، نذكر: قانون الموازنة العامة باعتباره قانون مؤقت عمره سنة واحدة هي السنة المالية التي يصدر فيها، ومن

الأمثلة على القواعد القانونية التي لا تأخذ شكل القانون نذكر: القـــرارات التنظيميـــة واللوائح البلديَّة.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون بالمعنى الشكلي يمتلك موقع وعلامـــة قـــرار الأكثرية الديمقراطية[27]. ويستمد هذا النمط من القوانين أهميته الدستورية والسياسية من خلال وضعه من قبل البرلمان، الذي يُشكِّل بدوره بإرادة شعبية عن طريق الانتخابـــات العامة والسرية والحرة والمباشرة والمتساوية، ومن خلال ضماناته التي تأتي عـــبر تـــأثير المعارضة البرلمانية، ومن خلال وضوحه ودورة حياته المستقرة الطويلة نسبياً.

وأخيراً بقي أن نذكر بعض مصادر القانون الإداري الـــواردة في القـــوانين الشكلية من وحي المنظومة القانونية السورية: الأحكـــام المتعلقـــة بـــالأموال العامـــة والشخصية الاعتبارية في القانون المدني السوري، والقواعد الناظمة لإضراب المـــوظفين في قانون العقوبات، ومن التشريعات الإدارية نذكر: النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، ونظام عقود الجهات العامة الصـــادر بالقـــانون /٥١/ لعام٢٠٠٤ وكذلك التشريع المتعلق بالمؤسسات العامة رقم /٢/ لعـــام ٢٠٠٥ وقانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام٢٠١١.

- **اللوائح** (**التشريعات الفرعية**):

اللوائح هي قواعد قانونية تضعها الهيئات التنفيذية (الحكومة–الوزراء–الهيئات الإدارية). وتتميز هذه القواعد عن القوانين الشكلية ليس فقط من حيث المضـــمون أو قوة الإلزام، بل من جهة السلطة الواضعة أيضاً. ومن حيث قوتها الإلزامية فهي ملزمـــة للمواطنين وغيرهم من متلقي القواعد القانونية تماماً كما هو الحال بالنســـبة للقـــوانين الشكلية.

أما بخصوص أهمية اللوائح وأساسها الدستوري فلا بدَّ من القول:

---

[27] **VVDSTRL 10,75 IPsen**.

إن صلاحية السلطة التنفيذية في وضع اللوائح (القوانين بالمعنى الموضوعي) تمس بشكل واضح مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بأن تكون سلطة التشـــريع بيد البرلمان (الهيئة التشريعية). لكن ذلك لا يشكل خرقاً حقيقياً لمبـــدأ الفصـــل بـــين السلطات، لأن السلطة التنفيذية تتولى هذه الصلاحية ليس بناءً على قرارها الذاتي، بل استناداً إلى رخصة أو "إذن" بموجب قانون شكلي، أي على أســـاس تـــرخيص مـــن البرلمان.

فمثلاً تشترط المادة /٨٠/ فقرة /١/ من الدستور الألمـــاني لعـــام ١٩٤٩ أن تتضـــمن الرخصة القانونية بمنح السلطة التنفيذية صلاحية سن اللوائح تحديداً لمضمون اللائحـــة وغرضها ومداها. لذا فإن البرلمان هو من يملك إصدار القرارات الجوهرية، فهو الـــذي يفرض على السلطة التنفيذية إطار وهدف اللائحة الواجب إصدارها، بحيـــث ينتقـــل عبء التفاصيل إلى السلطة التنفيذية من خلال التزامها بوضع برنامج قانوني. بهذا يبقى البرلمان إذاً **سيد التشريع**، لأنه هو من يقرِّر متى وكيف تصدر السلطة التنفيذية اللوائح. زد على ذلك فإن البرلمان يملك سلطة سحب الترخيص اللائحي في أي وقت كـــان، كما بإمكانه إلغاء أو تعديل أي لائحة من خلال إصدار قانون شكلي وفقاً لمبدأ أسبقية القانون الشكلي، (Vorrang des Gesetzes)

وبالنظر إلى أهمية اللوائح فإنها تبدو في الدولة الحديثة كبيرة جداً، فهي مـــن جهة تؤدي إلى تخفيف العبء عن البرلمان، الذي لا يجد نفسه – لأسباب موضـــوعية وأخرى تتعلق بالوقت – جاهزاً دوماً أن ينظم جميع التفاصيل، لا ســـيَّما تلـــك ذات الطبيعة التقنية.

أضف إلى ذلك فإن اللائحة تمكِّن من المعالجة الســـريعة لـــبعض العلاقـــات الحقوقية الضرورية، وخصوصاً المسائل الفنية والتقنية بافتراض أن السلطة التنفيذية أقرب إلى الواقع ولا ينطبق عليها الجمود الذي تفرضه القواعد الدستورية على المشرِّع لـــدى سن القوانين الشكلية.

أخيراً وليس آخراً يمكن من خلال اللوائح مراعاة الفروقات الإقليمية وبخاصة على المستويات الدنيا (المحليات).

ومن ناحية أخرى تفتقد اللوائح إلى الأساس المتين والضمانات القوية التي يمتلكها القانون الشكلي، بيد أن هذا النقص يمكن تعويضه من خلال ربط عملية وضع اللوائح بالرخصة البرلمانية.

ومع ذلك يبقى الخطر خطر نقل صلاحية صنع التشريع إلى السلطة التنفيذية قائماً، "لا سيَّما أن العام المبهم لا ينتقل إلى حيِّز التنفيذ إلا من خلال التفاصيل".

ومن الناحية الفنية تأخذ اللوائح موقعاً وسطاً بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ. فهي تعد تنفيذاً للقوانين وبآنٍ معاً تشريعاً. وبما أن كل سلطة تنفيذية مخوَّلة بإصدار اللوائح، فمن المتصوَّر إذاً أن نرى لوائح متعدِّدة مختلفة ومن كل مصدر تنفيذي.

بقي أن نذكِّر ببعض اللوائح وأهمها: نظام السير الذي يصدره وزير النقل، وهناك أنظمة الشرطة، وأنظمة تنظيف الشوارع، وأنظمة السير في المدن، وأنظمة تخزين الأدوية، واللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم ٦ لعام٢٠٠٦، وأنظمة فتح المحلات التجارية وإغلاقها، والأنظمة التي تتضمن اختصاصات معاوني الوزراء.

- **الأنظمة الذاتية الخاصة: (الأنظمة البلدية وباقي الوحدات الإدارية اللامركزية)**

تعدّ هذه الأنظمة قواعد قانونية تصدرها وحدات الإدارة المحلية وغيرها من الأشخاص الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتنظيم شؤونها الذاتية.

ومن أهم الأشخاص الاعتبارية التي تتمتع بسلطة إصدار أنظمة نذكر البلديات والاتحادات البلدية التي تتمتع بحق إدارة شؤونها المحلية ذاتياً[٢٨]. ونذكر أيضاً الجامعات بوصفها هيئات عامة، كما نذكر غرف الصناعة والتجارة ونقابات الأطباء

---

[٢٨] **المادة ٢٨ فقرة /٢/ من الدستور الألماني.**

ومؤسسات الضمان الاجتماعي ومؤسسات الإعلام. وتتميز الأنظمة الذاتية عن اللوائح والقوانين الشكلية بأنها لا توضع من المشرِّع ولا حتى من السلطة التنفيذية، بل توضع حصرياً من كيانات مستقلة، وإن كانت تنتمي في النهاية للجسم الإداري للدولة.

وأهم نوع من أنواع الأنظمة الذاتية نذكر الأنظمة التي تصدرها البلديات (Satzung) في سبيل إدارة شؤونها ذاتياً، وبشكل أخص النظام المالي البلدي، نظام استخدام المرافق البلدية، نظام رمي القاذورات، نظام البناء، نظام الدكتوراه والدراسات العليا في الجامعات.

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحية إصدار الأنظمة الذاتية الخاصة تستند على تفويض من السلطة المركزية، فهي تعد إذاً مصادر مشتقة، فرعية، وليست مصادر أصلية.

وتختلف هذه الأنظمة الذاتية الخاصة عن اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، من حيث إنها (عكس اللوائح) لا تحتاج إلى رخصة برلمانية، كونها تصدر عن هيئة منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، وبالتالي تأخذ مكانة مشابهة لتلك التي يأخذها البرلمان المشكل طبعاً بطريقة الانتخاب.

كما يمكن أن نطلق على عملية سن اللوائح بأنها عمل مقيَّد، بينما سن الأنظمة الذاتية الخاصة عملاً مفوَّضاً (حكم ذاتي)، أي أنها جزء من الإدارة الذاتية.[٢٩]

وتخضع سلطة الأشخاص الاعتبارية المحلية والمرفقية في وضع الأنظمة الخاصة لعدة قيود أهمها:

- قيود فنية: حيث يقتصر موضوع النظام على المهام والاختصاصات المحدَّدة للشخص الاعتباري.

---

[٢٩] **لمزيد من التفصيل حول موضوع الإدارة الذاتية (أو اللا مركزية) انظر لاحقاً محتويات الفصل المتعلق بأساليب التنظيم الإداري وتطبيقاتها العملية.**

- قيود شخصية: بحيث تقتصر صلاحية سن الأنظمة على أعضاء الشخص الاعتباري ذاته.
- ينبغي أن يسبق كل نظام خاص قانون برلماني إذا كان من المتوقع أن ينجم عن تطبيق هذا النظام أي مساس بالحقوق الأساسية للإنسان والمواطن. حيث إن شرعية هذا المساس أو هذا الاعتداء تتطلب مستنداً قانونياً بصورة قانون برلماني حصرياً (مبدأ الدستورية والمشروعية[٣٠])؛ أو ما يسمى نظرية التدرج القانوني[٣١]. (Stufentheorie).

وأخيراً بقي أن نقول: إن بإمكان أشخاص الإدارة الذاتية (البلديات- الجامعات-النقابات ...إلخ) أن يصدروا أيضاً لوائح كتلك التي تصدرها السلطة التنفيذية بتخويل من المشرِّع البرلماني. إلا أن صلاحياتها في ذلك محدودة فقط بالمهام التي تباشرها نيابةً عن الدولة[٣٢]، أما مهامها الذاتية الخاصة فتباشرها بموجب أنظمة خاصة بها تستمد شرعيتها مباشرةً من خلال حقها في إدارة شؤونها ذاتياً والمضمون في الدستور. إلا أن الصعوبة التي تطرح نفسها في هذا المجال هي: متى نكون بصدد مهام ذاتية، ومتى نكون بصدد مهام تقوم بها منظمات الإدارة الذاتية بالوكالة أو بالنيابة عن الحكومة، حيث لا توجد حتى الآن معايير حاسمة لتحديد ذلك[٣٣].

ب. المصادر غير المكتوبة: وتقسم إلى ما يأتي:

أ أ. العرف: يعدّ العرف المصدر الرسمي الثاني للقانون الإداري بعد التشريع.

---

[30] **Vgl, BVerfGE 33,125,157 ff.**

[31] **BVerwGE6 , 247,250 f.**

[٣٢] تباشر وحدات الإدارة المحلية وسائر أشخاص الإدارة اللامركزية نوعين من الاختصاصات: اختصاصات أصلية وأخرى تمارسها بالنيابة عن الدولة. لمزيد من التفصيل انظر لاحقاً الفصل المتعلق بالإدارة اللامركزية من هذا المؤلَّف.

[33] **Redeker NJW 1982 , 1266 ff.**

والعرف بمعناه الواسع هو عادة أو سلوك درج عليه الأشخاص (طبيعون أو اعتباريون) وتمسكوا به وطبقوه لفترة طويلة، فكرس في وجدانهم ونفوسهم القناعة بأنه ملزم لهم.

أما العرف الإداري هو: ما جرت عليه السلطات الإدارية بصدد حالة معينة بالذات من دون أن يكون لها سند أو أساس في النصوص التشريعية[٣٤].

وحتى يكون هناك عرف بعامة يجب أن يتوافر فيه ركنان: الركن المادي، والركن المعنوي، ويضيف بعضهم ركناً ثالثاً يتجلى بألا يكون العرف مخالفاً لتشريع قائم. والعرف الذي تطبقه الإدارة على موضوع معين إنما يعد ملزم لها، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن العرف الإداري تعبير أُصطلح إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين وينشأ من استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط. ويستلزم تطبيق العرف شرطين:

- أن يكون العرف عاماً وتطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة.
- لايجوز أن يخالف العرف نصاً تشريعياً قائماً ومطبقاً، كون العرف مصدراً ثانياً بعد التشريع.

وبذلك يختلف العرف عن التسامح الإداري الذي لا يعد مصدراً من مصادر القانون الإداري، ولا يجوز للأفراد الاستناد إليه لادعاء بعض الحقوق المكتسبة لهم،كون التسامح الإداري لايعدو أن يكون عادة غير ملزمة تخالف النص المكتوب كما هو الحال في وقوف السيارات في أماكن ممنوعة فلا يجوز للأفراد ادعاء حق مكتسب في الوقوف إذا ما قامت الضابطة الإدارية بضبط المخالفين وتغريمهم إذ إن تسامحها لفترة طويلة لا يعني ولادة عرف ملزم لها.

ولكن ما أركان العرف؟ وما أنواعه؟

---

[٣٤] د.محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط٣، ١٩٦٦، ص٢٦.

وهذا ما سنجيب عنه كما يأتي:

يقوم العرف بعامة على ركنين اثنين هما: الركن المادي والركن المعنوي.

ويتجسد الركن المادي في قيام الأفراد على اتباع واعتياد سلوك معين أو عادة معينة بخصوص مسألة محددة أو قضية معينة، ويجب أن يتوافر في الركن المادي الصفات الآتية:

- أن تكون العادة عامة، أي اعتياد جميع الأفراد عليها، وليس شخصاً أو قلة قليلة منهم، وقد تكون هذه العادة تخص مهنة أو حرفة أو إقليم معين.
- أن تكون العادة قديمة: أي مرور فترة طويلة من الزمن حتى يعتاد عليها الناس وتصبح ملزمة لهم (القِدَمْ بمعنى مرور زمن لفترة ليست بالقصيرة).
- أن تكون العادة مستقرة ومطردة: أي استمرار تطبيقها من دون انقطاع.
- أن تكون العادة مشروعة: أي لاتخالف النصوص التشريعية مهما كان موقعها في الهرم القانوني.فالتشريع يطلق على كل القواعد القانونية المكتوبة بدءاً من الدستور مروراً بالقوانين الشكلية وانتهاءً باللوائح أو ما يطلق عليها الفقه (القرارات التنظيمية) أو (التشريعات الفرعية). حيث تعد اللوائح قوانين من الناحية الموضوعية كونها تتألف من قواعد عامة ومجرَّدة تطبق على حالات غير محدَّدة وعلى أفراد غير محدَّدين بذاتهم مثالها: لوائح المرور، واللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات ، ولوائح تنظيم المحال التجارية ....إلخ).

أما الركن المعنوي للعرف فيقصد به أن يترتب على إستمرار تطبيق العادة لفترة طويلة وبشكل مستمر نشوء اعتقاد وشعور لدى الادارة والأفراد بأن هذه العادة أصبحت ملزمة لهم كالقانون المكتوب تحت طائلة الجزاء في حال المخالفة.

وبخصوص أنواع العرف فقد جرى الفقه على تقسيم العرف الإداري إلى نوعين: عرف مفسِّر وآخر مكمِّل.

والعرف المفسِّر هو السلوك الذي اعتادت عليه الإدارة في توضيح اللبس والغموض، إذ إن الإدارة توضح الغموض وتفسره ولا تخلق قاعدة جديدة غير موجودة بل توضح قاعدة قائمة، وقيمة العرف المفسر هي ذات قيمة القاعدة القانونية المفسرة.

أما العرف المكمِّل فينحصر دوره في سد النقص في النص التشريعي، بحيث تتصرف الإدارة على نحو معين في مسألة محددة لم ينظمها أو يتناولها نص تشريعي قائم[٣٥].

ولعلّ من نافلة القول: أن المشرِّع في حالة العرف هم متلقي القواعد القانونية أنفسهم (الإدارة والأفراد). كما أن العرف يسقط إذا انتفى أحد شروط قيامه (العادة أو الإلزام). ويخرج العرف خارج التداول القانوني ليس فقط من خلال استبداله بقاعدة مكتوبة، بل أيضاً من خلال عرف آخر يحل محله.

بقي أن نذكر أن للعرف دوراً بسيطاً في أيامنا هذه، عكس ما كان عليه الحال سابقاً، ويعود ذلك إلى التغير السريع في العلاقات الاجتماعية في مجتمع تعددي لا يرى في العرف أمراً ضرورياً. فالقانون العرفي يأتي للتطبيق هناك حيث توجد ثغرة قانونية أو في حال عدم كفاية النص.

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد عرف في جميع فروع القانون، غير أن القانون الإداري يعد المجال الخصب للعرف بسبب ما رافقه من نقص تشريعي. ومن ناحية أخرى وبسبب مبدأ أسبقية القانون (Gesetzesvorbehalt)[٣٦] الذي يعد مبدأً من مبادئ دولة القانون، أصبح العرف في القانون الإداري محل خلاف. فهل يعد العرف قانوناً بالمعنى الوارد في مبدأ أسبقية القانون؟ (حول ذلك: انظر حكم المحكمة

---

[٣٥] د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بلا تاريخ.

[٣٦] لمزيد من التفصيل حول هذا المبدأ انظر الموضوع المتعلق بالمؤسسات الحقوقية الأساسية للقانون الإداري ومنها مبدأ المشروعية.

الدستورية الاتحادية المجلّد /٣٤/ صفحة /٢٩٣/ و/٣٠٣/ وما بعد حول منع المحامين من ممارسة المهنة إذا كان هناك شك بالاشتراك في جرم جزائي).

ت. القواعد العامة للقانون الإداري:

وهي تمثل مجموعة القواعد القانونية التي يستخلصها القضاء من المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والروحية المعتمدة في المجتمع في بلد معين وزمن معين.

- **الأساس القانوني للقواعد العامة للقانون الإداري:**

بسبب النقص الحاد في تقنين قواعد القانون الإداري فإن هذا الفرع من القانون يعيش من نعمة المبادئ القانونية العامة التي قام بتطويرها وصنعها الفقه والقضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن لفظة "المبادئ العامة" قابلة لأن يساء فهمها، حيث لا تقتصر على مبادئ عامة، بل يشمل ذلك قواعد قام القضاء والفقه بتحديدها وتشكيلها وتحسينها. بذلك فإن مصدر المبادئ العامة للقانون هو القضاء، أي إنها لا تقرر بنص دستوري أو قانون صريح، وإنما تقررها أحكام القضاء، أي ينشئها القضاء الإداري بوصفه قضاءً إنشائياً وليس مجرَّدَ قضاء تطبيقي. ومن الأمثلة على القواعد العامة للقانون الإداري نذكر: ممارسة السلطة التقديرية، حتمية التوازن بين الضرر والمنفعة بالنسبة للتصرف الإداري، منع إساءة استعمال الحق، تنفيذ الالتزامات وفق مبدأ الاخلاص وحسن النية[٣٧]، مبدأ احترام حقوق الدفاع، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

- **القوة الإلزامية للمبادئ القانونية العامة:**

يطرح السؤال نفسه حول الكيفية التي حصلت فيها هذه القواعد العامة على قوتها الملزمة ؟.

---

[37] **BVerwGE55, 337,339**

فالقواعد العامة لا تشكل مصدراً مستقلاً من مصادر القانون الإداري،كما أنها لا تعود بالنشأة إلى مصدر محدَّد من مصادر القانون. بل أكثر من ذلك فإن القوة الملزمة للقواعد القانونية العامة تعود للأسس التالية:

– **القانون العرفي:** لقد تمَّ تصنيف القواعد القانونية سابقاً على أنها قانون عرفي، إلا أن هذا يشترط احترامها من الناحية العملية لفترة طويلة من الزمن، وهذا الأمر غير متحقق إلا جزئياً. لذا فإنه من غير المقبول الاستناد إلى العرف لتسويغ القوة الإلزامية للقواعد العامة.

– **الأحكام والمبادئ الدستورية كأساس للقواعد العامة للقانون الإداري:** هناك سلسلة طويلة من القواعد العامة مشتقة من الأحكام والمبادئ الدستورية، فهي إذاً تشكل دستوراً خاصاً، أو نتائج واشتقاقات من مبادئ القانون الدستوري.

والأمثلة على ذلك ما قامت به المحكمة الإدارية الاتحادية الألمانية من تطوير لنظرية سحب القرارات الإدارية بالاستناد إلى مبدأ المشروعية وحماية مبدأ ثقة المواطن بالدولة (الحفاظ على الحقوق المكتسبة)، وهما مبدأان يجدا أساسهما بدورهما في مبدأ دولة القانون المصون بالدستور الألماني لعام ١٩٤٩.

– **قواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة كأساس للقواعد العامة للقانون الإداري:** وقد حاول البعض إرجاع القوة الملزمة للقواعد العامة للقانون الإداري إلى قواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة، وهو رأي جدير بالاحترام، لأن مبادئ العدالة في النهاية تشكل مبدأ دولة القانون ومشتقة من القانون الإلهي. ويتجه الرأي الراجح إلى أن قوة المبادئ القانونية العامة تكون لها قوة القانون العادي (الشكلي)، بمعنى أنها تكون ملزمة للأفراد والهيئات الإدارية على السواء، لذا لا يجوز للإدارة أن تضع لوائح تخالف المبادئ القانونية العامة[٣٨].

---

[٣٨] **د.عبدالله طلبة، المرجع السابق، ص: ٤٢.**

٢-المصادر التفسيرية:

إن أهم مايميّز المصادر التفسيرية هو أنها لا تسهم في صنع القاعدة القانونية وخلقها، بل تسهم في تفسير هذه القاعدة وتوضيح حقيقة قصد المشرع منها، وتشمل المصادر التفسيرية الفقه والقضاء.

أ. **الفقه:**

غالباً ما تتعرض القوانين والتشريعات للتحليل والنقد والتقويم وذلك من خلال إعادة الحلول الجزئية إلى أصولها ومبادئها العامة، ويتم من خلال ذلك إبراز محاسن ومساوئ التشريعات والأحكام القضائية ويقوم الفقه عادةً بهذا الدور. ومع ذلك فإن الفقه لا يلزم المشرع أو القاضي بل قد يشكل مصدر إلهام لهما: ولقد كان دور الفقه بارزاً ومهماً في نطاق مصادر القانون الإداري، ومن أشهر الفقهاء الفرنسي ((لافريير)) الذي وضع قواعد هذا العلم في مؤلفة موسوعة القانون الإداري. ومن الفقهاء الفرنسيين نذكر: أندريه لابودير، وفالين وبونار وجان ريفيرو.

أما في ألمانيا فيأتي الفقيه أتوماير والفقيه "يلينيك"و"باخوف" في طليعة الفقه الإداري الألماني.

وفي مصر نذكر الفقيه سليمان محمد الطماوي، وعثمان خليل عثمان. ومحمد فؤاد مهنا، وبكر القباني وفي سورية: د. عدنان العجلاني، د.عبدالله طلبة، د.زين العابدين بركات وكذلك الفقيه د.مصطفى البارودي.

مع التأكيد على أن الفقه المصري أدّى دوراً بارزاً وفعالاً في تكوين مبادئ وقواعد القانون الإداري واستقرارها، ويحتل الفقه المصري مكانة مرموقة في الفقه العربي ومع ذلك فهو لا يقارن بما قدَّمه الفقه الأوروبي في هذا المجال وبخاصة في فرنسا وألمانيا وبلجيكا. وقد حاول القضاء أن يسد النقص من خلال اجتهاده وتقديم الدعم الكامل للمشرِّع لسد الثغرات.

ب. القضاء (القانون القضائي):

يعد القضاء مصدراً تفسيرياً في كل فروع القانون، ولكن أهميته تبدو جلية وبارزة في نطاق القانون الإداري، ويبدو دور القاضي الإداري في نطاق القانون الإداري واسع وغير محدود، بسبب حداثة نشأة القانون الإداري ومرونته وعدم تقنينه، فقد يتعرض القاضي الإداري إلى قضايا ليس لها نصوص تنظمها أو تحكمها، فيلجأ القاضي إلى إيجاد حلول للقضية المعروضة، فيفسر النص الغامض ويقيس ويجتهد عند عدم وجود النص[٣٩]. فيوفق بذلك بين ما يصدره من أحكام والظروف والأوضاع الراهنة المحيطة بالمنازعة وبسلطة تفوق ما يملكه القاضي المدني. ولذلك يحظى القضاء الإداري بمكانة متميزة في نطاق دراسة مصادر القانون الإداري، الأمر الذي دفع الفقه إلى دراسة القضاء كواحد من المصادر الرسمية للقانون الإداري[٤٠]. ويعود السبب في ذلك إلى الدور الإنشائي للقاضي الاداري مقارنةً مع زميله القاضي المدني الذي يقتصر دوره على التطبيق. ومن هنا المقولة التالية: "القاضي المدني أسير النصوص والقاضي الجزائي خفير النصوص والقاضي الإداري خفير النصوص" وفي ذلك إشارة واضحة المعالم للدور الإنشائي للقاضي الإداري. فصحيح إذاً أن القاضي يقوم بتطبيق القانون وليس بصنعه، ولكن الصحيح أيضاً هو أن القاضي ملزم بفصل النزاع المطروح أمامه لذا فإن القاضي الإداري يجد نفسه في كثير من الحالات مضطراً للاجتهاد ويعود ذلك للأسباب الآتية:

١. غياب القاعدة القانونية واجبة التطبيق.

٢. القاعدة واجبة التطبيق مشوبة بالثغرات.

٣. القاعدة القانونية واجبة التطبيق لا تنسجم مع النزاع المعروض.

---

[٣٩] **د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق، ١٩٧٦، ص٤٠**

[٤٠] **د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري مرجع سابق، ص٤٣.**

٤. القاعدة القانونية واجبة التطبيق كثيرة التأويل أو غير محدَّدة أو حتى متناقضة، وهذا جزء يسير من الصعوبات التي تعترض القاضي في ممارسة عمله.

ومن المبادئ والنظريات التي أوجدها القضاء الإداري نذكر: نظرية المصادرة، ونظرية المسؤولية الإدارية، والأموال العامة. وأشارت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى سلطة القضاء الإداري في قرارها رقم /٨١/ والطعن ١٢٨ لعام ١٩٧٢ بقولها: من المسلم به.. أن سلطة المحكمة الإدارية العليا في فهم واقع المنازعة وأسانيدها القانونية لا تقصر عن سلطة محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، فهي تمتلك التعقيب على الأحكام التي يطعن فيها أمامها حتى تكون كلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيقها واستقرارها[٤١] .

وكذلك حددت محكمة القضاء الإداري المصرية، دور القضاء الإداري عندما نصت على أن القانون الإداري يفترق عن القوانين الأخرى كالقانون التجاري، والقانون المدني، بأنه غير مقنن وأنه مايزال في مقتبل نشأته. إنه قضاء إنشائي، يبتدع الحلول المناسبة للإدارة في إدارة وتسيير المرافق العامة، فروابط القانون العام مختلفة عن روابط القانون الخاص. علماً أن دور القضاء في الأصل هو تطبيق حكم القانون فيكشف عن الحقوق والإلتزامات الثابتة في القانون، فدور القضاء إظهار الحق لا خلق الحقوق والإلتزامات[٤٢]. وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق القانون لا يقتصر على مجرَّد تطبيق النص على الوقائع (Subsumtion)، بل يتطلب الأمر أن يقوم القاضي بتطوير وخلق قواعد قانونية بشكل ذاتي. وبهذه الطريقة تنشأ مبادئ قضائية محدَّدة ملزمة، ومن هنا جاءت التسمية بلفظة "القانون القضائي" للدلالة على أن هذه القواعد القانونية هي من صنع القضاء. وينبغي أن لايفهم مصطلح "القانون القضائي" بشكل خاطئ، ففي حين

[٤١] انظر حكم المحكمة الادارية العليا السورية، رقم ٨١ بالطعن ١٢٨ لعام ١٩٧٢.

[٤٢] د.طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وروابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، ١٩٧٣. ص١١٣.

أن المشرِّع يقوم بإنشاء القواعد القانونية وفق تصوراته الذاتية ، حتى ولو كان نطـــاق عمله محدَّداً دستورياً، فإن على القاضي أن ينطلق عندما يجتهد من النص القانوني النافذ، حيث يقوم فقط بإكمال هذا النص في حال وجود ثغرات وشكوك.

بذلك فإن القانون القضائي لاينشأ إلا في ظل القـــانون المكتـــوب، أي إن وظيفته تقتصر على نواحي التحديد والتكميل، ولاتشـــمل وظيفتـــه التصـــحيح (أي تصحيح عمل المشرِّع)، ولايكتسب "القانون القضائي" شرعيته إلا في ظل هذه القيود التي لايمكن الاستغناء عنها[٤٣].

ويبدو دور القضاء في القانون الإداري السوري من خلال عمل مجلس الدولة المكون من قسمين: قضائي، وقسم للفتوى والتشريع، والقسم القضائي هو الذي يقوم بدور إنشائي ومهم في إرساء أسس القانون الإداري ومبادئه، بينمـــا يقـــوم القســـم الإستشاري في مجلس الدولة بدور تفسيري وإبداء الرأي في القضايا التي تعرض عليه من إدارات الدولة وبذلك فهو يُعدّ (مفتي الدولة)، إضافة لجهات رسمية أخرى تبدي رأيها في القضايا القانونية كوزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية[٤٤].

43Ipsen, Richterrecht und Verfassung,1975,der Selbe, Verfassungsrechtliche Shranken des Richterrechts, DBL.,1984,1102ff. , BVerfGE34,269(التعويض المادي في الضرر المعنوي)

٤٤ د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٣.



الفصل الثاني

أساس القانون الإداري وخصائصه

لا يخضع نشاط الإدارة في جميع صوره وأشكاله للقانون الإداري، بل تخضع الإدارة في بعض أنشطتها للقانون الخاص الذي ينظم ويحكم العلاقة بين الأفراد. وهذا يستلزم بشكل طبيعي التمييز بين مختلف أنشطة الإدارة وما يخضع منها للقانون الإدراي وذلك الذي يخضع إلى القانون الخاص، وهذا يستوجب البحث عن أساس أو معيار يتحدد به المجال أو النطاق الذي يطبق فيه القانون الإداري، والنطاق الذي يطبق فيه القانون الخاص[٤٥].

ولقد ساد في هذا المجال معياران: الأول هو معيار السلطة العامة وبقي مطبقاً حتى منتصف القرن التاسع عشر، حيث ربط وأسَّس القانون الإداري على فكرة السلطة العامة ((La pouvoire public)) ثم تمَّ هجر هذا المعيار منذ نهاية القرن التاسع عشر وحلَّ محله معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري. ولكن منذ بداية القرن العشرين تطور الفكر القانوني وبدأ القانون العام يتدخل في مجالات كانت وقفاً على القانون الخاص، كما تدخل القانون الخاص في كثير من المرافق العامة. وبمجرد تدخل القانون الخاص في نطاق عمل المرفق العام يعني ذلك أن فكرة المرفق العام أصبحت غير كافية وحدها لتحديد نطاق القانون الإداري، وهذا يطرح تساؤلاً مفاده: ما هو المعيار الأصلح ؟ وسنقوم بدراسة معياري السلطة العامة والمرفق العام ومن ثم سنطرح معياراً جديداً يقوم على المزج بين المعيارين السابقين. كما سنقوم بالتعرض للمعايير والنظريات التي اعتمدها الفقه والقضاء الألمانيين للتمييز بين القانون الإداري بوصفه فرعاً من فروع القانون العام والقانون الخاص. لذا وقبل عرض هذه المعايير

---

[٤٥] **د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص٦٥.**

والنظريات نجد من الضروري الوقوف على الأهمية العملية للتمييز بين قواعد القـــانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

المبحث الأول

القانون الإداري بوصفه فرعاً من فروع القانون العام وأهمية تمييزه عن القانون الخاص

يعدّ القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الذي يشكل بدوره نظير القانون الخاص. ومن الضروري أن نفرِّق بين القانون العام والقانون الخاص نظراً لما يتمتع به هذا الموضوع من أهمية وتتجلى هذه الأهمية بالنقاط الآتية:

١- إن قانون الإجراءات الإدارية بوصفه دستور الإدارة العامة لا يطبق إلا على نشاط السلطة العامة.

٢- وتبدو أهمية التفريق أكثر وضوحاً لدى تحديد القرار الإداري والعقد الإداري، كونهما من وسائل السلطة العامة ولانظير لهما في مجال القانون الخاص.

٣- وأبعد من ذلك فإن هذه الأهمية تبدو في مجال مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها في مجال القانون العام.

٤- وتظهر الأهمية أيضاً لدى التعويض عن نزع الملكية، الذي يشترط اعتداء على حق الملكية وفق قواعد القانون العام.

٥- لدى فرض الرسوم والمساهمات الناجمة عن استخدام المرافق العامة فإن هذه الموضوعات تخضع للقانون العام.

٦- حالة التنفيذ الجبري للأوامر الإدارية.

٧- حالة تحديد الاختصاص القضائي للمنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري، والمنازعات المدنية أمام القضاء العادي (المحاكم العادية).

وأبعد من ذلك يختلف القانون الإداري عن القانون الخاص لجهة المنطلق والوظائف. فالقانون الخاص ينطلق من حرية التعبير عن الإرادة الفردية ويهدف إلى حل النزاعات التي تنشأ بين الأفراد، أما القانون العام وبصورة خاصة الدستوري والإداري فيكون محله الدولة، ويهدف إلى تأصيل وتحديد صلاحيات الإدارة العامة.

المبحث الثاني

معايير ونظريات التمييز بين القانون العام والقانون الخاص

أولاً: في فرنسا:

منذ نشوء القانون الإداري ساد معياران لتحديد أساس القانون الإداري وتمييزه عن القانون الخاص، هما معيار السلطة العامة (La pouvoive public) ومعيار المرفق العام (La service public) وسنعرض هذين المعيارين بشيء من التفصيل.

١-نظرية السلطة العامة:

استمرت فكرة السلطة العامة تشكل أساس القانون الإداري حتى منتصف القرن التاسع عشر.

وأساس القانون الإداري وفقاً لفكرة السلطة العامة يقوم على أن الدولة لها إرادة ذاتية أعلى من إرادة المحكومين، وتتمتع بحق السيادة والسلطة، فهي عندما تمارس نشاطها تستعمل ما تملكه من إمتيازات السلطة العامة. وكان من أبرز الفقهاء بل زعماء هذا المعيار هو الفقيه موريس هوريو ((Maurice Hauriou)) حيث درس بالتفصيل معيار السلطة العامة، وغلّب الوسائل التي تملكها السلطة العامة على الغايات والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وهي إشباع الحاجات العامة.

فمعيار السلطة العامة بهذه الصفة يشمل جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة التي تستخدم فيها إمتيازات السلطة العامة[٤٦].

---

[٤٦] **د.عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص٩٠.**

ولايرى الفقيه هوريو ((M.Hauriou)) في السلطة العامة مجـــرد امتيـــازات استثنائية مطلقة، بل هي منظمة بحدود ولها ضوابط وقيود تحددها وتحكمهـــا، فهـــي ليست مطلقة بيد الحكام، بل هي سلطة موضوعية تهدف إلى تحقيق أهـــداف معينـــة ومشروعة من خلال المرافق العامة[٤٧].

بيد أن هذا المعيار قد تعرض- وبحق- للنقد الحاد، كونه يقوم على فكـــرة الأوامر والنواهي التي تملكها الإدارة، وبخاصة أن هناك إرتباطـــاً وثيقـــاً بـــين الإدارة والسلطة التنفيذية لأنّ الإدارة في شقها الخدمي تمثل الســـلطة التنفيذيـــة، وفي شـــقها الحكومي والسياسي تمثل الحكومة التي تنفذ السياسة العامة للدولة وتقودها.

كان من أنصار هذا المعيار العميد فيدل ((Vedel)) الذي أوضح أن معيـــار السلطة العامة يشمل الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وتعطيها ميزة تجعلها في مركـــز أسمى من مركز الأفراد، ويتضمن معيار السلطة العامة كذلك قيوداً والتزامات شـــديدة ومتنوعة تفرضها القوانين والأنظمة على نشاط الإدارة.

أما الامتيازات فتبدو في عدة مجالات منها اتخاذ القرارات الإدارية، الســـلطة التقديرية، امتياز التنفيذ المباشر، نزع الملكيـــة للمنفعـــة، الضـــبط الإداري، العقـــود الإدارية[٤٨].

ولقد ميز بعض الفقهاء بين أعمال السلطة العامة وأعمـــال الإدارة الماليـــة، فأعمال السلطة تتمثل بما تصدره الأجهزة الإدارية من تصرفات بحكم كونها إحـــدى السلطات العامة في الدولة، وتمارس جزءاً من سيادتها ومن سلطتها في إصدار الأوامـــر والنواهي الملزمة للأفراد بإرادتها المنفردة، وهي تخضع للقانون الإداري، أمـــا أعمـــال

[47] **M. Haurio, pre'cls de droit adminstratife ed. 1933. p.51**

[٤٨] **د.عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص٩٣**

الإدارة المالية فتتمثل بما تصدره الإدارة من تصرفات عند إدارتها لأملاكهـــا الخاصـــة وجميع أمورها المالية، حيث تخضع هذه التصرفات للقانون الخاص.

وفيما يأتي نجمل أهم الانتقادات الموجهة لمعيار السلطة العامة (التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الادارة المالية):

وجهت بعض الانتقادات إلى معيار السلطة العامة، و لم يستمر أثره طـــويلاً حيث سقط هذا المعيار في نهاية القرن التاسع عشر، ومن الأسباب التي أدت لسقوطه:

أ. صعوبة التفريق بين تصرفات الإدارة كسلطة عامة وتصرفاتها الأخرى العادية: وهذا يثير مشكلة كبيرة على حد زعم الفقيه Duguit تتجلى بأن الأخذ بهذا المعيار سيجعل مشكلة التمييز بين اختصاص القانون العام والقانون الخاص أمراً شبه مستحيل فيما يتعلق بتنازع الاختصاص[٤٩].

ب. يثير هذا المعيار صفة متناقضة في الإدارة نفسها فهي تلـــبس ثـــوبين مخـــتلفين كسلطة عامة وكشخص عادي كالأفراد عندما تتنازل عن سلطتها وامتيازاتها وتقف عندئذٍ أمام القضاء الخاص كالأفراد العاديين.

ت. يؤدي هذا المعيار الى ازدواج في شخصية الدولة: شخصية الدولـــة بوصـــفها سلطة عامة وشخصية الدولة المالية، الأولى تخضع للقانون العام والثانية تخضع للقانون الخاص. وهذه نتيجة لا تستند الى أساس منطقي، فالدولة واحدة ولا يمكن أن تتمتع بشخصيتين قانونيتين في الوقت نفسه.[٥٠]وأمام هذه الانتقادات عمل الفقه على تأسيس معيار المرفق العام الذي سيتم توضيحه مـــن خـــلال الفقرة الآتية.

---

[٤٩] Duguit – الموسوعة الإدارية ج٢، ص ٢٦٣.

[٥٠] د.عبدالله طلبة، مرجع سابق، ص: ٦٨.

٢- نظرية المرفق العام:

شكل حكم "روتشيلد" الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي عـــام ١٨٥٥ النواة الأساسية لهذا المعيار، مع أن الفقه أجمع على أن حكم بلانكو الشهير /Blanco/ الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية عام ١٨٧٣ يمثل حجر الزاوية في هذا المعيار.

ويعد الفقيه ديجي /Duguit/ زعيماً لهذه المدرسة[٥١]، ولقد سانده فقهـــاء، وأعلام آخرون أمثال (جيز، وبونارد، ورولان). ويربط هؤلاء بين القـــانون الاداري وفكرة المرافق العامة، فهي التي تؤسس وجود قانون مستقل يحكم النشـــاط الاداري، وهي التي تحدد نطاق تطبيقه،كما أنها تحدد التصرفات التي تدخل في دائرة اختصـــاص القضاء الاداري. ورغم الحماس الشديد لأنصار نظرية المرفق العام فإن الفقه عجز عن الوصول الى اتفاق حول بيان مضمون المرفق العام أو إعطاء تعريـــف محـــدَّد لـــه أو استخلاص العناصر التي يتحلل إليها.

فما المرفق العام وما مكوناته ؟

أ. **تعريف المرفق العام** : هو كل مشروع عام تحدثه الإدارة العامة وتقوم بتنظيمه وإدارته بنفسها أو من خلال الإشراف عليه بقصد تحقيق المصلحة العامة[٥٢].

وبتحليل هذا التعريف نستطيع تحديد مكونات وعناصر المرفق العام وصفاته.

ب. مكونات المرفق العام:

١. هدف المرفق العام تحقيق مصلحة عامة من خلال خدمة عامة يقدمها للأفـــراد كالصحة والتعليم ...إلخ.

٢. تقدم هذه الخدمات من خلال أجهزة ودوائر الدولة: بما أن الدولة هي مجموعة مرافق عامة وفقاً لهذا المعيار، فمن الطبيعي أن تتدخل هذه الأجهزة والهيئـــات

---

[51] **Daguit. Traite' de droit constitution. 3 e'm. ed. T. T p223**

[٥٢] **د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص٢٩.**

في تقديم الخدمة العامة وغالباً بوسائل القانون العام. مع أنه قد أصبح هناك مجال للقطاع الخاص والمشترك في أداء الخدمات العامة بوساطة عقود الالتزام ومن خلال شركات الاقتصاد المختلط.

٣. تقدم هذه الخدمات من خلال مشروع : ذلك لأن كل مرفق عام هو مشروع عام يتكوَّن من مجموعة أشخاص ووسائل ومواد مرتبة ترتيباً إدارياً لأداء الخدمة العامة.[٥٣]

ت. خصائص وصفات المرفق العام:

من الخصائص والصفات المميزة للمرفق العام أنه:

١. يقدم المرفق العام هذه الخدمة للجميع بصفة الدوام والاستمرار.

٢. يتم تقديم خدمات المرفق العام للجميع بالتساوي.

٣. يستجيب المرفق العام لتطورات الحياة وتقدمها.

٤. أولوية المرفق العام فعند التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة تقدم المصلحة العامة التي يقدمها المرفق العام .

٥. مجانية الخدمات العامة التي يقدمها المرفق العام.

ث. انتقادات معيار المرفق العام:

تعرَّض المرفق العام لأزمة تمثلت بخضوعه في قسم من نشاطاته إلى قواعد القانون الخاص، ولا سيّما بعد ظهور أنواع جديدة من المرافق ذات الطابع الاقتصادي (زراعي – صناعي – تجاري – مالي)، ونجم عن ذلك أن نشاط المرفق العام لم يعد يخضع للقانون الإداري فقط، بل توزع بين القانون الإداري والقانون العادي، بافتراض أن نشاط المرافق الاقتصادية مماثل لنشاط الأفراد. وهذا ما شكل ضربة قاصمة لمعيار المرفق العام، كونه لم يعد يشكل الأساس الكافي والصالح للقانون الإداري، نظراً لأنه معيار ضيِّق أحياناً وشديد الاتساع أحياناً أخرى. فهو معيار ضيِّق لأنه لا يستوعب

---

[٥٣] د. عبدالله طلبة، المرجع السابق، ص: ٤٩ وما بعدها.

أوجه النشاط الإداري كلّها. فإلى جانب النشاط المرفقي تقوم الإدارة أيضاً بالنشـــاط الضبطي الإداري الذي يهدف إلى تحقيق النظام العام بعناصره المختلفة (الأمن العـــام، الصحة العامة، السكينة العامة الأخلاق والآداب العامة). وإذا طبق معيار المرفق العام، فهذا يعني بالضرورة استبعاد النشاط الضبطي من مجال القـــانون الإداري، في الوقـــت الذي تشكل فيه الضابطة الإدارية واحداً من أهم موضوعات القانون الإداري. ومـــن ناحية ثانية فهو معيار شديد الاتساع حيث إن معيار المرفق العام واسع فضـــفاض ولا يعطي صورة واضحة للقضاء. فالمرافق العامة تبرم أحياناً عقود إدارية تخضع للقـــانون الإداري، إلا أنها قد تبرم عقود عادية من دون أن تضمنها شروط اســـتثنائية فتخضـــع عندئذٍ للقانون الخاص. ومن الأسباب التي دعت إلى وصف معيار المرفق العـــام بأنـــه شديد الاتساع نذكر أيضاً ظهور المرافق العامة الاقتصادية التي تخضع لنظـــام قـــانوني مزدوج هو القانون العام والقانون الخاص.

وهذا ما دفع بفقهاء القانون الإداري إلى هجر هذا المعيار والبحث عن معيار جديد يشبع فضول الفقهاء ويروي ظمأهم.

فسعى الفقهاء ومنهم أندريه دي لوبادير (Andréde De Laubadere)[٥٤] للبحث عن معيار يتجلى في الدمج بين المعيارين السابقين، من خلال معيار جديد هو معيـــار السلطة العامة والمرفق العام.

٣- نظرية المعيار الجديد (السلطة العامة والمرفق العام):

ظهر اتجاه حديث تزعمه الفقيه الفرنسي "أندريه دي لوباديير" تمثل بإيجاد معيار جديد يجمع بين السلطة العامة والمرفق العام لتحديد أساس القانون الإداري ونطاقـــه. ويعود اعتماد المعيار المختلط لتحديد أساس القانون الإداري للأسباب الآتية:

---

[54] **V.Andre De Laubader, op. cit , p.p. 45**

أ. إن المرافق العامة نوعان :فمنها التقليدي الذي يدار بأسلوب السلطة العامة، ومنها الحديث الذي يمكن أن يدار بأسلوب السلطة العامة أو أساليب القانون الخاص.

ب. إن الإدارة قد تتنازل بمحض إرادتها عن صفتها كسلطة عامة وتقوم بأعمال مدنية تبتعد عن فكرة المرفق العام.

لذا فإذا قامت الإدارة بتأدية الخدمات العامة واستخدمت في سبيل ذلك وسائل السلطة العامة فإن تصرفاتها تصبح إدارية وتخضع للقانون الإداري ويكون القضاء المختص للفصل في المنازعات الناجمة عن ذلك هو القضاء الإداري.

ثانياً: في ألمانية:

إن موضوع التمييز بين القانون العام والقانون الخاص يعد من المسائل الخلافية. فكما نعلم فإن الإدارة تملك حرية الاختيار بين وسائل القانون العام ووسائل القانون الخاص، لذا فإن اعتماد المعيار الشخصي غير وارد. أي لايمكن الاستناد إلى شخص المتصرف لتمييز القانون العام عن القانون الخاص. حيث إن الإدارة يمكن أن تتصرف وفق قواعد القانون الخاص أو العام. (نظرية الشخص المتصرف = Subjektstheorie).

وللتمييز بين القانون العام والقانون الخاص هناك مجموعة من النظريات التي قام الفقه والقضاء بتطويرها، سنعرض في هذا السياق أهم ثلاثة منها على النحو الآتي:

١-النظريات:

أ. **نظرية المصلحة: (Interessentheorie)**

تقوم هذه النظرية على أساس المصلحة التي تخدمها القاعدة القانونية. ووفق هذه النظرية نكون أمام قانون عام إذا كانت القاعدة القانونية مخصصة لحماية المصلحة

العامة، أما إذا كانت القواعد القانونية مخصصة لحماية المصالح الفردية فنكون أمام قانون خاص.

والحقيقة فإن هذه النظرية تظهر جانباً مهماً في تمييز القانون الإداري، إلا أنـــه ليس بمقدورها أن تحقق تمييزاً حاسماً (حاداً) بين فرعي القانون، لأنه توجد قواعد قانونية قد تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة معاً.

ب. نظرية العلاقة بين "الحاكم والمحكوم"[55] : (Subordinationstheorie) (Uber - Unterordnungstheorie)

تستند هذه النظرية إلى العلاقة بين الأطراف المشاركة في التصرف. فالقانون العام يتحدد من خلال العلاقة بين الأعلى والأدنى (الحاكم والمحكوم)، أمـــا القـــانون الخاص فيتحدد من خلال نظام المساواة في المراكز القانونية للأشخاص التي يخاطبها. لذا فإن السائد بالقانون العام هو القاعدة الانفرادية الملزمة (قـــرار إداري)، في حـــين أن السائد بالقانون الخاص هو العقد (الاتفاق).

وترجع هذه النظرية تاريخياً إلى تصورات القرن التاسع عشر حيث اقتصـــرت وظائف الإدارة آنذاك على درء المخاطر، فكانت بـــذلك إدارة ضـــابطية (رقابيـــة) (Eingriffsverwaltung).

وتعبِّر هذه النظرية – وبحق – عن سيادة الدولة (بجميع مستويات ســـلطاتها) وسموّ الوسائل الموضوعة تحت تصرفها.

وبقطع النظر عن أن علاقة الأعلى مع الأدنى قد تتوافر حتى في نطاق القانون الخاص، وبغض النظر أيضاً عن أن نظام التساوي في المراكز القانونية وبالتالي (العلاقات

---

[55] المقصود بذلك: العلاقة بين الدولة باعتبارها حاكم والأفراد باعتبارهم محكومين وفق أدبيات نظرية العقد الاجتماعي. ولمزيد من التفصيل حول نظرية العقد الاجتماعي انظر قبل الكل: د. سام دلة، القانون الدستوري، منشورات جامعة حلب ٢٠٠٤، ص: ٦٠ وما بعد.

التعاقدية) توجد أيضاً في نطاق القانون العام، فإنه ليس بمقدور هذه النظرية أن توضِّح بشكل كامل العلاقات الحقوقية في نطاق النشاط المرفقي (الخدمي) للإدارة.

ت. نظرية متلقي القاعدة القانونية: (Normadressatentheorie)

تستند هذه النظرية بدورها على الأشخاص التي يمكن أن تخاطبها القواعد القانونية. ووفق هذه النظرية ينتمي للقانون العام جميع القواعد القانونية التي تخاطب الدولة أو باقي أشخاص القانون العام، أي تلك القواعد التي تلامس الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية العامة. أما القواعد القانونية التي تخاطب كل شخص سواءً كان طبيعياً أم اعتبارياً فتصنَّف بأنها قواعد قانونية تابعة للقانون الخاص.

فالقانون العام وفق هذه النظرية هو القانون المختص بالدولة أي الموجَّه للدولة بمعناها الواسع (أي السلطة المركزية والسلطات اللامركزية بصورتيها الإقليمية أو المرفقية).

أما القانون الخاص فهو بالمقابل القانون الذي يخص الجميع (أي الموجَّه للجميع)، مع الأخذ بالحسبان أن لفظة "الجميع" تشمل ليس فقط الأشخاص الخاصة، بل تشمل أيضاً الدولة بصفتها شخص عادي، وليس بصفتها سلطة عامة.

ويمكن القول: إن هذه النظرية مناسبة أن تكون معيار تفريق، لكنها لا تتضمن قيمة مادية توضيحية، أي إنها غير حاسمة في التفريق بين القانون العام والخاص.

وقد حاول الفقيه "هانز فولف" إدخال تعديل بسيط على هذه النظرية. ووفق هذا التعديل: فصحيح أن القانون العام هو الموجَّه للدولة بصفتها سلطة عامة، إلا ان الحاسم في هذا الأمر ليس متلقي القاعدة القانونية بحد ذاته، بل الحاسم هو مقدار الحقوق والواجبات والالتزامات التي تولدها القاعدة القانونية للشخص العام وحجمها.

٢-الانتقادات الموجهة لنظريات التمييز بين القانون الإداري والقانون الخاص:

يرى الفقه الألماني[56] أنه لم تتمكن أي من النظريات المذكورة أعلاه إثبات ذاتها. فصحيح أن نظرية متلقي القاعدة القانونية تكسب أنصاراً كثراً، إلا أن الصحيح أيضاً هو أن نظرية علاقة الحاكم بالمحكوم (الأعلى مع الأدنى) تلقى قبولاً فقهياً حتى الآن. أما نظرية المصلحة فتطبق بشكل احتياطي (subsidear).

حتى أنه يوجد هناك رأي يطالب باستخدام النظريات الثلاث وتطبيقها حسب كل حالة. وإذا كان هذا الرأي من الناحية الحقوقية مدعاة للتساؤل، إلا أنه يبدو قريباً من المنطق، حيث إن كل نظرية تتضمن من حيث الجوهر منطقاً دقيقاً، فالمصلحة العامة وامتلاك سلطة الحكم والإسناد إل الدولة، كلها مفردات تدل على توقع وجود القانون العام.

٣-حل بعض الحالات الفرديَّة:

يؤكد الفقه أن القيمة العملية لنظريات التمييز بين القانون العام والقانون الخاص تعدّ قليلة نسبياً.

فالسؤال: فيما لو أن قاعدة قانونية ما تنتمي للقانون العام أو للقانون الخاص لا يعدّ من حيث المبدأ سؤالاً إشكالياً أو محل اختلاف. لأن الصعوبات التي تنشأ في تحديد القضاء المختص بالمنازعة (هل هو القضاء العادي أم القضاء الإداري) لاتنشأ لكون الطابع القانوني العام أو الطابع القانوني الخاص للقاعدة القانونية محل الاختلاف، مُختلفٌ عليه، بل تنشأ الصعوبة لأن هناك حالة إبهام وعدم وضوح تدور حول إرجاع كل حالة على حدة ولأي قانون تخضع: هل للعام أم للخاص.

---

[56] **Hartmut Maurer : Allgemeines Verwaltugsrecht, 12. Aufl., Munchen 1999, S.46f.**

بهذا يمكن الاستنتاج بأن مشكلة التفريق بين القانون الإداري والقانون الخاص لا تعد من الناحية العملية مشكلة تصنيف، بل مشكلة إرجاع (إسناد)[٥٧].

ينجم عن ذلك أنه في سبيل حل بعض الحالات الفردية، يكون الأمر زائداً عن حدِّه أن نقوم بتطبيق جميع النظريات محل الدراسة.

فهناك حالات يكون الحل فيها واضحاً ولا داعي لتطبيق أي نظرية. فإذا كان حسم المنازعة مثلاً سيتم وفق قواعد قانون الشرطة (البوليس) أو وفق قواعد القانون الإداري الاقتصادي (منح تراخيص ممارسة المهنة)، أو وفق قانون السير، أو وفق قانون الموظفين، فإنه يكتفى بالإشارة إلى أن القانون الحاسم ينتمي للقانون العام، وإن المنازعة هي من المنازعات الإدارية.

لذا فإنه يتم اللجوء إلى النظريات السابقة فقط في بعض الحالات النادرة التي يحوم حولها الشك وعدم اليقين.

ومع ذلك توجد حالات لا تساعد النظريات السابقة على حلها بشكل كامل، حيث توجد هناك حالات محدَّدة في الواقع العملي لا يجد القاضي نصاً واضحاً يطبقه، أو يجد نفسه أمام نوعين من القواعد القانونية العامة والخاصة والتي يمكن أن تتعارض مع بعضها. في هذه الحالة ينبغي إيجاد الحل من خلال الاعتماد على سياق ومضمون المنازعة، ومن خلال الغرض والهدف من تصرف الإدارة الذي نشب النزاع في معرضه[٥٨].

٤-التطبيق الاحتياطي لقواعد القانون الخاص في القانون الإداري:

أ. المشكلة ونطاق التطبيق:

تقدِّم العلاقة بين الإدارة والقانون الخاص (المدني) نفسها بصورة مزدوجة:

---

[57] **Maurer , Hartmut , aao .S. 100.**

[58] **Maurer, aao,s.48.**

فمن جهة يمكن للإدارة أن تقوم بإنجاز بعض المهام الإدارية وفق أساليب القانون الخاص، عندها تتنازل وبحكم إرادتها عن صفتها كسلطة عامة وتنزل منزلة أشخاص القانون الخاص.

ومن جهة أخرى بإمكان الإدارة أن تعتمد أيضاً -وهذا هو موضوع هذه الفقرة - عند ممارسة نشاطها كسلطة عامة على قواعد القانون الخاص لسد النقص التشريعي الناجم عن تطبيق القانون الإداري.

في هذه الحالة لا تتنازل الإدارة عن صفتها كسلطة عامة، بل تبقى على مستوى قواعد القانون العام، ولكنها تستخدم قواعد قانونية مرسومة في القانون الخاص.

بعبارة أخرى: تستخدم الإدارة كسلطة عامة في هذه الحالة المؤسسات الحقوقية الموجودة في القانون الخاص على أنها قواعد قانون عام.

وبعبارة ثالثة: تقوم الإدارة باستعارة قواعد القانون الخاص في حال كانت العلاقات الحقوقية من مستوٍ واحد (علاقات تعاقدية)، كون القانون الخاص مقنناً بشكل كامل، في حين أن القانون الإداري يعاني بعد من الكثير من الثغرات، أي أنه مقنن تقنيناً جزئياً فقط.

والمثال التالي يوضح لنا الفكرة بشكل أكبر: تطبيق قواعد أحكام الالتزام المدنية في نطاق إشباع الحاجات العامة ، حيث تنص المادة/٢٤٢/ من القانون المدني الألماني على التنفيذ وفق "مبدأ الإخلاص وحسن النية". وهذا مبدأ في القانون الخاص.كما يمكن أن نذكر في هذا المجال قواعد القانون المدني الألماني المتعلقة بالمهل (المواد١٨٧ ومابعد من القانون المدني الألماني)، وكذلك قواعد القانون المدني المتعلقة بالفضالة.

ب. الأسباب:

يسوّغ الفقه والقضاء استخدام قواعد القانون الخاص في مجال القانون العام (تسرب قواعد القانون الخاص إلى القانون الإداري) بعدة أسباب:

الأول: هناك رأي يقول: صحيح أنه هناك قواعد قانونية عامة تجـد مكانهـا في القانون الخاص (المدني تحديداً)، إلا أن الصحيح أيضاً أن هذه القواعد وبغض النظر عن مكان وجودها ، تصلح أيضاً للتطبيق في مجال القانون العام بحسـبانها قواعـد قانونية عامة (أي قابلة للتعميم)، وأن الغرض من الإحالة إلى قواعد القانون المدني يكمن في توضيح وشرح القواعد القانونية العامة التي تلقى لها تطبيقاً في القـانون الإداري.

الثاني: هناك رأي آخر ينطلق من أن قواعد القانون الخاص تطبق بطريقة القياس في مجال العلاقات الإدارية. (analog).

ويشترط أنصار هذا الرأي لتطبيق فكرهم غياب القاعدة الحاسمـة الواجبـة التطبيق في القانون الإداري، واستحالة سد النقص بفضل قواعد القانون الإداري، وأن تتوافر شروط القياس، وأهمها: تماثل القضايا من الناحية القانونية.

وفي هذا النطاق يجب الإجابة وبشكل دائم عن سؤالين اثنين:

١- هل يمكن تطبيق مؤسسات القانون الخاص على العلاقة الحقوقية الإدارية مطرح النزاع ؟.

٢- إذا كان الجواب نعم: إلى أي مدى يمكن تطبيق هذه المؤسسـات القانونيـة بطريقة القياس ؟.

الثالث: هناك رأي يقول: إن الرأيين السابقين لا يتعارضان، بل يكملان بعضـهما. إلا أنه غير واضح دوماً متى تتوافر شروط الأفكار التي يحملها كلا الرأيين.

فمن القواعد العامة التي يعتمد عليها أنصار الرأي الأول هناك قاعدة تنفيذ الالتزامـات وفق مبدأ "الإخلاص وحسن النية (Treu und Glauben)"[٥٩]، وهي قاعـدة شـائعة التطبيق، بيد أن الإدارة تلجأ إلى استعمال معظم قواعد القانون الخاص بطريقة القيـاس

---

[59] **Maurer,aao.s.56**.

شريطة أن تتوافر شروط القياس وأهمها: تماثل القضايا من الناحية القانونية كما ذكرنا أعلاه.

المبحث الثالث

خصائص القانون الإداري

ذكرنا أن القانون الإداري قد أصبح علماً مستقلاً له مبـــادؤه وأحكامـــه، وكان للقضاء دور بارز في تكريس قواعد القانون الإداري واستقلاله وتميزه عن القانون المدني، على الرغم من العلاقة بينهما، فللقانون الإداري ما يميزه عن غيره من العلـــوم القانونية الأخرى من خلال ما يتصف به القانون الإداري من خصائص. وفيما يـــأتي نعرض أهم خصائص القانون الإداري وفق مدلوله الضيِّق.

أولاً- القانون الإداري حديث النشأة:

إن القانون الإداري غير موغل في القدم، إذ لا يتجاوز عمره المئتي عام، وهذا يعني أن القانون الإداري حديث النشأة قياساً بالقانون التجاري والقانون المدني الـــذي يعود إلى أيام نابليون في فرنسا.

ويعد حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلانكو الشـــهيرة (Blanco) لعام ١٨٧٣ نقطة الأساس والبداية للوجود الحقيقي والواقعي للقانون الإداري، وتتالت بعدها الأحكام واستقرت المبادئ القانونية لتشكل دعائم وأسساً للقـــانون الإداري في فرنسا، ومنها انتقلت إلى سورية التي عرفت القانون الإداري في بعض مظاهره ومبادئه منذ العهد الاسلامي وعهود الخلفاء الراشدين (رضوان الله عليهم)، وتكرست مبـــادؤه منذ العهد الأموي، أما في العصر الحديث فبدأت قواعده تتكرَّس مع استقلال ســـورية عن العثمانيين عام ١٩١٨ بإحداث مجلس الشورى الأول.[٦٠]

---

[٦٠] **د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري ج١، مرجع سابق، ص:٤٥.**

ثانياً- القانون الإداري قانون قضائي أساساً:

نجم عن الصفة السابقة (حداثة القانون الإداري) عدم تقنين هـذا القـانون ضمن قواعد محددة، وهذا ما جعل للقضاء دوراً بارزاً في قيام القاضي الإداري بمهمـة جليلة الشأن، عظيمة القدر، تتجلى باستنباط القواعد والأحكام الملائمة لطبيعة الروابط الإدارية، وتطبيقها على المنازعات التي يظهرها النشاط الإداري.

وإذا كان القاضي المدني يقوم بتطبيق القواعد المنصوص عليهـا في التقـنين المدني لأنه قضاء تطبيقي، فإن القاضي الإداري قد يجد قضايا مستجدة لا توجد قواعد قانونية تحكمها، فلا يكون مجالاً أمامه إلا البحث عن مبادئ وقواعد تحكمهـا، فهـو قضاء إنشائي متميز ومبدع، فيقوم باستنباط المبادئ القانونية المناسبة، ويمكـن لـه أن يستند إلى قواعد القانون المدني ويعدلها بما ينسجم ويتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية[٦١].

وهذا الدور المميز للقاضي الإداري يبدو واضحاً من خلال الأحكام الكبرى والشهيرة التي استخلصها القضاء وأصبحت تشكل ركناً من أركان القـانون الإداري، منها حكم بلانكو في عام ١٨٧٣ (الخاص بمسؤولية الإدارة عن نشاطها المتعلق بالمرفق العام)، وكذلك حكم "تيريه" عام ١٨٠٣، والمسؤولية الخاصة بمسؤولية الإدارة عـن أعمال المرفق العام ، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري عام ١٩٤٨ الخاص بحـق المحاكم بالتصدي لبحث دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق غير الدستوري منها.

هذا الدور المبدع للقضاء الإداري شبهه بعض الفقهاء بدور البريتور الرومـاني في القانون المدني، حيث كان دور القضاء الإداري مبدعاً وخلاقاً في ترسـيخ أسـس القانون الإداري.

---

[٦١] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري،القاهرة، ١٩٧٩، ص١٤ ومابعدها.

ثالثاً- القانون الإداري غير مقنن:

يقصد بالتقنين إصدار نظام واحد يضم القواعد الكلية التي تحكم نشاطاً معيناً. وهذا ينطبق بصورة أساسية على القانون المدني والتجاري وقانون العقوبات. والتقنين لا يمنع من ظهور بعض التشريعات الجانبية التي تكمله، ولكنها تكون بالنسبة إليه كالفروع إلى الأصل. و لم يكن القانون الإداري معروفاً وقت وضع مجموعات القوانين المختلفة (المجموعة المدنية والتجارية والجزائية) في عهد نابليون. ولما بدأت تظهر قواعد القانون الاداري وتأخذ لها طابعاً مستقلاً عن القانون المدني، تبين أنه من غير الممكن تقنين قواعد وأحكام القانون الإداري، ومن الأسباب التي أدت الى عدم إمكانية تقنين القانون الإداري نذكر:

١- النشأة البطيئة والتدريجية للقانون الإداري.

٢- مرونة القانون الإداري.

٣- أنه قانون يترك مجالاً واسعاً من الحرية والتقدير للقاضي الإداري.

غير أن عدم تقنين القانون الإداري لم يكن مطلقاً. إذ إن القانون الإداري يتألف من ثلاث فئات من القواعد كما أشرنا سابقاً، هي:

الفئة الأولى: وتشمل مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بالتنظيم الإداري وهي التي تبين أحكام تكوين الجهاز الإداري في الدولة سواءٌ على المستوى المركزي أم المستوى اللامركزي. وهذه الفئة من القواعد شملها التقنين، وهذا أمر طبيعي لأن الجانب التنظيمي من القانون الإداري لا بد أن يكون مقنناً.

الفئة الثانية: وتشمل مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بأوجه النشاط الإداري (المرافق العامة والضابطة الإدارية)، وهي التي تبين اختصاصات الجهاز الإداري وامتيازاته وأعباءه والأحكام التي يجب أن يخضع لها عند ممارسته لنشاطه.

وهذه الفئة من القواعد ليست مدونة أو مقننة كلها، فبعضها مقنن وبعضها الآخر غير مقنن.

الفئة الثالثة: وتشمل القواعد القانونية التي تتعلق بالمنازعات الإدارية، وهي التي تبين أحكام الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية. وهي بدورها قواعد غير مقننة تقنيناً كاملاً بل جزئياً.

وفي الختام لابدَّ من القول إنه على الرغم من كل المحاولات التي جرت لتقنين القانون الإداري، فلم تصل إلى حد الطموح، وإنما اقتصرت على مجرَّد التجميع والتنسيق بين التشريعات الإدارية المختلفة: كقانون الإدارة المحلية ونظام العاملين الأساسي في الدولة وقانون المؤسسات العامة وقانون مجلس الدولة.

وقد أفاد القانون الإداري من عدم تقنين بعض قواعده، حيث أمكن لهذا القانون أن يتطور تبعاً لتطور النشاط الإداري.

رابعاً- القانون الإداري قانون مرن ومتطور:

إن القانون الإداري متجدد ومرن وسريع التطور، وبهذا يستجيب لما يحدث في المجتمع من تطور وتغيير في مختلف المجالات وتحت تأثير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولا سيّما أن القانون الإداري هو الأكثر استجابة لتلك المتغيرات والتجارب بمايحقق المصلحة العامة.

ولعلَّ مرونة القانون الإداري تظهر من خلال تأثره بما يستجد من تغيرات مختلفة، يجب أن تواكبها قواعد القانون الإداري وتستجيب لها، وتجعلها في خدمة المصلحة العامة، وإن لم تواكبها وتسجيب لها فإنها تقف عائقاً أمام تطور المجتمع وتعيق النشاط الإداري الذي يشكل الدورة الدموية في الدولة.

وزاد في أهمية هذا السمة للقانون الإداري ظهور مرافق اقتصادية (صناعية، تجارية، زراعية، مالية)، تفرض على القانون الإداري وضع قواعد ومبادئ تحكم هذه

المرافق الجديدة، وبخاصة أن القضاء الإداري الذي أقر مبادئ قانونية عامة قد يعدل عنها ويستبدلها بقواعد جديدة تنسجم مع التطورات الجديدة التي يشهدها المجتمع.[62]

ولعلّه من المفيد أن نشير إلى عوامل مرونة القانون الإداري وتطوّره ونجملها بالآتي:

١- الحروب والمنازعات الاقليمية.

٢- كوارث الطبيعة (زلازل-براكين-جفاف-فيضان).

٣- التقدم العلمي والتكنولوجي.

٤- تطور وظائف الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة.[63]

---

[62] **د.عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٥.**

[63] **د.أنور رسلان، القانون الإداري، برنامج التعليم المفتوح، القاهرة ٢٠٠٤، ص: ٥٠ وما بعد.**

المبحث الرابع
إمتيازات القانون الإداري

يتسم القانون الإداري بخصائص معينة سبق وذكرناها في موضع آخر من هذا المؤلَّف، ولكن المشرِّع وبحكم الضرورة أسبغ على القانون الإداري والحقوق الإدارية بعامة جملة امتيازات تساعد على تحقيق المصلحة العامة التي ينشدها القانون الإداري، وأهم امتيازات الحقوق الإدارية:

أولاً: تقدير السلطة الإدراية لملاءمة تصرفاها الإدارية:

تتمتع الإدارة بسلطة واستقلال في تقدير ملاءمة تصرفاها، أي إها تملك سلطة تقديرية في نشاطها ولا يقيدها في ذلك إلا وجود نص قانوني أو نص نظامي يستند إلى نص قانوني. وإذا حدث وخالفت الإدارة تلك النصوص ونجم عن تصرفاها ضرر للغير، فيمكن للمتضرر أن يلجأ للقضاء المختص للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به سواء كان الضرر مادي أم معنوي، مع أن القضاء الإداري قد توسع في تطبيق إتجاهات جديدة في مسؤولية الإدارة عنوانها الشفافية الإدارية.

ثانياً: إمتيازات قضائية:

تخضع الإدارة في نشاطها إلى قواعد خاصة تحكم نشاطها، ويفصل في منازعاها قضاء مختص هو القضاء الإداري يختلف في قواعده وأحكامه وآلياته عن القضاء العادي، حيث تخضع المنازعات الناجمة عن تصرفات الإدارة، أو ما يسمى بالمنازعات الإدارية، للقضاء الإداري، ولا سيّما عندما تطبق الادارة وسائل القانون

العام. أما إذا استخدمت الإدارة وسائل القانون الخاص، فيكون تصرفها عندئذٍ عادياً وتخضع المنازعات التي تنشأ عن هذا التصرف للقضاء العادي.[٦٤]

ثالثاً: الخضوع لقواعد الحقوق العامة:

لما كانت الإدارة تخضع في المنازعات الناجمة عن نشاطها إلى قضاء خاص بها، فإنها تخضع حكماً لقواعد حقوقية خاصة هي قواعد القانون الإداري.

رابعاً: السلطة التنظيمية:

يضع المشرع الخطوط العريضة وبنصوص مقتضبة وموجزة لا تستطيع السلطة التشريعية من خلالها الإحاطة بشكل كامل في متطلبات النص وآليات تطبيقه، وهذا يستلزم وجود سلطات واسعة تتمتع بها الإدارة تستطيع من خلالها وضع قواعد تنظيمية من خلال المراسيم التنظيمية التي يتطلبها وضع النص القانوني أو التشريع موضع التنفيذ. وتكون هذه القواعد التنظيمية عامة ومجردة وغير شخصية،كالقواعد القانونية ولكنها أدنى منها.بعبارة أخرى: تأخذ القواعد التنظيمية صفة القانون بالمعنى المادي (الموضوعي) ولكنها قرارات إدارية بالمعنى الشكلي لأنها تصدر عن السلطة التنفيذية.

خامساً: الحقوق الاستثنائية:

تختص السلطة التنفيذية بتفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة ضمن سياق ضوابط الشرعية ومبدأ المشروعية. ومع ذلك نجد أن السلطة العامة الإدارية لها اختصاصات واسعة في بعض المجالات والظروف كنظرية المصادرة، ونظرية الظروف الطارئة أو في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ، والإستملاك للمنفعة العامة. ولكن إذا تجاوزت الادارة حدود اختصاصاتها وسببت ضرراً للغير، فتتحمل الإدارة المسؤولية في جبر الأضرار الناجمة عن تصرفاتها.

---

[٦٤] **د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، دمشق،دار الفكر، ١٩٧٥. ص: ٥٠ ومابعدها.**

سادساً: التنفيذ المباشر:

نظراً لأن السلطة الادارية تنطلق من الصالح العام وتنتهي الى الصالح العـــام، فقد خصها المشرع بإمتياز تنفيذ قرارها بنفسها ومن دون اللجوء إلى القضاء ودوائـــر التنفيذ، كتسريح موظف حيث ينفذ قرار التسريح فوراً، وإذا كان التنفيذ مخالفاً للقانون فللمتضرر الطعن أمام القضاء الإداري وضمن المهل القانونية في حين أنـــه في القضـــاء المدني والجزائي لا بد من اللجوء إلى دوائر التنفيذ المختصة ووفقاً للأحكام الـــواردة في قانون التنفيذ. وإذا خالفت الإدارة القواعد القانونية للتنفيذ المباشر تهبط في نشاطها إلى درجة الإعتداء المادي.

سابعاً: عدم قابلية الحجز على أموال المرافق العامة:

تتمتع الإدارة بامتياز عدم قابلية الحجز على أملاكها العامة ، وحـــتى عنـــد صدور حكم بحق الإدارة من القضاء المدني أو الإداري فلا يمكـــن إرغامهـــا قســـراً وإكراهها على التنفيذ عن طريق حجز أو بيع أموالها وأملاكها، وذلك لأنهـــا مكلفـــة بتأمين تسيير المرافق العامة وبما يحقق المصلحة العامة وكفالتها، لأن الحجز إن حصل قد يؤدي إلى خلل في سير المرافق العامة، واضطراب في عملها، ويعرض المصلحة العامـــة للضرر، وهذا ما لا ينسجم مع المصلحة العامة في سير المرافق العامة وما تتصف به من ديمومة واستمرار وانتظام.

ثامناً: عدم سريان قاعدة مرور الزمن على أموال المرافق العامة:

مهما تقادم الزمن ووضع اليد عليها من قبل الأفراد فلن يُمكِّنهم ذلك مـــن اكتساب حق الملكية على الأموال العامة، أي تتمتع الإدارة بعدم سريان قاعدة مـــرور

الزمن القانوني على أملاكها، وطبق المشرع السوري هذه القاعدة على أموال الدولة العامة، وذلك بموجب الأحكام الواردة في قانون العقوبات الإقتصادي[٦٥].

وعلى الإدارة أن تعمل على تحقيق المصلحة العامة وضمن قيود امتيازات الحقوق العامة، وإلا تعرضت لإمكانية الوقوف أمام القضاء العادي، وذلك بسبب ارتكابها حالة الإعتداء المادي، حيث يهبط تصرف الإدراة في هذه الحالة إلى مرتبة تصرفات الأفراد العاديين الخاضعة لقواعد القانون الخاص وللقضاء العادي.

[٦٥] انظر نصوص قانون العقوبات الاقتصادي الصادر بالمرسوم التشريعي /٣٧/ تاريخ ١٦/٥/١٩٦٦ ونشر في العدد /١٩/ من الجريدة الرسمية.

الفصل الثالث

علاقة القانون الإداري بالعلوم القانونية الأخرى

يعدّ القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي. وعلى الرغم من أن القانون الإداري يتمتع بالأصالة والاستقلال ويحوز على هوية وذاتية خاصة بـــه، إلا أن ذلك لم يمنع وجود علاقات وصلات مشتركة بينه وبين فروع القانون الأخـــرى، سواءً تلك التي تنتمي لأسرة القانون العام، أو التي تنتمي لأسرة القانون الخاص. ونظراً للأهمية العلمية والعملية لهذا الموضوع، فإننا سنقوم بتوضيح هذه العلاقة بين القـــانون الإداري وغيره من العلوم القانونية من خلال عدة مباحث.



المبحث الأول

علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

يلتقي القانون الإداري مع القانون الدستوري في نقطة تتجلى بأن كلاً منهما ينتمي للقانون العام الداخلي. ولا يقتصر التداخل بين القانون الإداري والقانون الدستوري على هذا الجانب الشكلي، بل يتعداه الى الجانب الموضوعي. حيث إن القانون الدستوري يتضمن موضوعات تؤثر بشدة في القانون الإداري، وترسم مسار قواعده. ومن الموضوعات التي يتضمنها القانون الدستوري وتنعكس آثارها على القانون الإداري نذكر: الأحكام الدستورية التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة. وغني عن البيان أن الدستور يقيِّد حرية المشرِّع عند تنظيم الحريَّات العامة في حدود محيط الحق من دون أن يدخل إلى نواة الحق. وقد عبَّرت المحكمة الدستورية الألمانية عن ذلك من خلال نظرية "جوهر الحق" التي تعني: إن تنظيم وتقييد الحقوق والحريات العامة ينبغي أن لا يصيب جوهر أو نواة الحق. وهذا يقود إلى نتيجة تتجلى بأن الإدارة ملزمة بمبدأ المشروعية عندما تمارس نشاطاً ما ، حيث ينبغي أن تكون قراراتها متفقة مع القوانين النافذة بمعناها الواسع (بدءاً من الدستور ومروراً بالقوانين الشكلية وانتهاءً باللوائح).

ومن الموضوعات الأخرى التي يتضمنها القانون الدستوري وتؤدي إلى نشوء علاقة مع القانون الإداري، نذكر أيضاً: إن القانون الدستوري ينظم سلطات الدولة ومنها السلطة التنفيذية. ولما كان محل القانون الإداري هو هذه السلطة بالذات، فإنه يتضح لنا مدى العلاقة بين القانونين. مع الإشارة إلى أن أعمال السلطة التنفيذية تقسم إلى نوعين اثنين:

الأول: أعمال الحكومة: وهي من موضوعات القانون الدستوري.

الثاني: أعمال الإدارة: وهي من موضوعات القانون الإداري.

ولعلَّ أفضل التعابير التي استخدمت في معرض توضيح العلاقة بين القانون الدستوري والإداري هو التعبير الذي استخدمه الفقيه "بارتلمي" في مطولة "القانون الإداري" بقوله: ((إن القانون الدستوري يرينا كيف شُيِّدت الأداة الحكومية وكيف رُكِّبت أجزاؤها، أما القانون الإداري فيبين كيف تعمل تلك الاداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء))، أو ما ورد في الفقه الألماني من أن: موضوعات القانون الإداري " ليست إلا تحديداً وتخصيصاً لموضوعات القانون الدستوري العامة ".

المبحث الثاني

علاقة القانون الإداري بالقانون الجزائي

قد يستغرب بعض الباحثين بحث هذا العنوان ويتساءل: ما العلاقة بين القانون الإداري والقانون الجزائي. فإذا كان القانون الجزائي هو الذي يتضمن القواعد التي تحدد الجرائم والعقوبات "وفقاً لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، فإن القانون الإداري يتضمن القواعد التي تنظم الأجهزة والمنظمات الإدارية وتحدد اختصاصاتها والرقابة عليها. ولو دققنا قليلاً لوجدنا أن القانون الجزائي يؤمن الحماية القانونية لقواعد القانون الإداري من خلال ما يتضمنه القانون الجزائي من نصوص تعاقب على الاعتداء على عمال الإدارة العامة وأموالها، وعرقلة العمل الإداري والحكومي، وجرائم قد يرتكبها عمال الإدارة العامة (كالاختلاس وإساءة الأمانة، والتزوير، والانحراف بالسلطة، والرشوة وغيرها من النصوص ....إلخ)، مع الإشارة إلى وجود عقوبات خاصة بالقانون الإداري تسمى بالعقوبات المسلكية تحددها قوانين الوظيفة العامة وقوانين المحاكم المسلكية.[٦٦]

ونشير أيضاً في هذا السياق إلى أن الجريمة المسلكية تختلف عن الجريمة الجزائية سواءً لجهة الفعل أم لجهة الفاعل أم لجهة العقوبات.[٦٧] وقد تتداخل الجريمة المسلكية مع الجريمة الجزائية، إلا أن الفيصل في ذلك يكون بإعمال قاعدة: الجزائي لا يعقل المسلكي، على عكس ما هو سائد بالنسبة للعلاقة بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية

[٦٦] انظر قانون العاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام٢٠٠٤ المواد ٦٣ وما بعدها، وقانون المحاكم المسلكية رقم /٧/ لعام١٩٩٠.

[٦٧] انظر د.سعيد نحيلي، د.عبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري) مطبوعات جامعة حلب،٢٠٠٧،ص:٨٥ ومابعد.

المدنية الناجمة عن الجرائم الجزائية حيث يحكم هذه العلاقة قاعـــدة: "الجزائـــي يعقـــل المدني".[68]

[68] لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع، انظر: د.حسن جوخدار، أصول المحاكمات الجزائية (الأجزاء الثلاثة)، مطبوعات جامعة دمشق.

المبحث الثالث

علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

يشكل النشاط الإداري منطقة مشتركة لعمل القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وهذا يفترض وجود تداخل وتعاون بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، لا سيما وأن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة.

فالقانون الإداري يهتم بالقواعد القانونية التي تحكم وتنظم عمل الإدارة العامة، بينما الإدارة العامة تهتم بنشاط الأجهزة الإدارية والعملية الإدارية وجدواها ومردودها. ((فالقانون الإداري يهتم بالجانب القانوني، بينما يهتم علم الإدارة العامة بالجانب الوظيفي للعملية الإدارية، أي من الناحية الفنية والإنتاجية)).

ولقد بقيت كليات الحقوق تدرس الإدارة العامة في إطار القانون العام[٦٩]، إلى أن توسعت وظهرت معاهد عليا تدرس الإدارة العامة وإدارة الأعمال (مثال: المعهد الوطني للإدارة العامة، والمعهد العالي لإدارة الأعمال).

وبما أن النشاط الإداري يشكل وعاءً مشتركاً للقانون الإداري والإدارة العامة، فلا بد من اهتمام رجل الإدارة بالقانون الإداري والعكس صحيح، ولابد لكليهما من الإلمام بمبادئ وموضوعات القانون الإداري وعلم الإدارة العامة حتى يتكامل لدى رجل الإدارة والقانون الجانبان القانوني والفني عن الإدارة العامة.

ومن الموضوعات المشتركة بين علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري، نذكر: موضوع الموظف العام وموضوع القرار الإداري. بيد أنه على الرغم من هذا الاشتراك فإن كلا العلمين يتناول هذه الموضوعات من زاويته الخاصة. فالقانون الإداري

---

[٦٩] **تدرس مادة الإدارة العامة لطلاب السنة الرابعة في كليات الحقوق بشكل عام.**

يتناول الموظف العام من الناحية القانونية فيتضمن القواعد الخاصة بشروط التعـــيين في الوظيفة العامة وأوضاع العاملين وحقوقهم وواجباهم وطرق انتهاء الخدمة، أما علـــم الإدارة العامة فيهتم بالجوانب الفنية، ولا سيّما ما يتعلق بأساليب اختيار عمال الإدارة العامة وتدريبهم وشروط ترقيتهم. وكذلك الأمر بالنسبة للقرار الإداري فـــإن علـــم الإدارة العامة يركز على رشد القرار أو عدمه، في حين أن القانون الإداري يركز على مشروعية القرار الإداري أو عدمها.[٧٠]

[٧٠] للمزيد من التفصيل عن هذا الموضوع: انظر د.عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة دمشق، أعيد طبعه في جامعة حلب عام٢٠٠٧، ص: ٥ وما بعد٠

المبحث الرابع
علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يتسم القانون الإداري بالأصالة والاستقلال، لأن قواعده تتميز وتختلف في طبيعتها ومضمونها عن قواعد غيره من فروع القانون الاخرى وبصفة خاصة القانون المدني. بيد أن استقلال القانون الإداري عن القانون المدني لا يعدّ استقلالاً مطلقاً، بل هو استقلال نسبي يتحدد بمدى اختلافه أو التقائه مع قواعد القانون المدني. ويمكن تحديد العلاقة بين قواعد القانون المدني وقواعد القانون الإداري في الحالات الآتية:

الحالة الأولى – الاستقلال التام:

تتميز بعض قواعد القانون الإداري بالاستقلال التام عن قواعد القانون المدني، ففي هذه الحالة لا يوجد نظير لقواعد القانون الإداري في قواعد القانون المدني، مثال ذلك: القواعد المتعلقة بامتيازات السلطة العامة كحق التنفيذ المباشر، والقرارات الإدارية.

الحالة الثانية – التمييز على الرغم من وحدة الموضوع :

وفي هذه الحالة تتميز بعض قواعد القانون الإداري على الرغم من وجود نظير لها في قواعد القانون المدني. أي إن الموضوع وإن كان واحداً، فإن القواعد التي تحكمه في القانون الإداري تختلف عن تلك التي تحكمه في القانون المدني، مثال ذلك: اختلاف أحكام العقود الإدارية عن أحكام العقود المدنية، واختلاف بعض أحكام مسؤولية الادارة عن أحكام المسؤولية المدنية، ولاسيَّما أن ثمة نوعاً من أنواع المسؤولية الادارية يوجد في عالم القانون الاداري، لا نظير له في عالم القانون المدني، ألا وهي المسؤولية بلا خطأ (أو المسؤولية على أساس المخاطر أو تحمل التبعة). وهذا النوع من المسؤولية أخذ به المشرِّع الفرنسي لكنه غير مطبق في سورية.

الحالة الثالثة – الالتقاء والاتفاق:

في هذه الحالة، تتفق بعض قواعد القانون الاداري مع قواعد القانون المدني، مثل مراعاة مبدأ العدالة، كفالة حق التقاضي للمواطنين، وقواعد تقدير التعويض.

وتجدر الإشارة إلى أنه، وإن كان من المستقر وصف القانون الإداري بأنه القانون الذي يمنح الإدارة امتيازات في مواجهة الأفراد، يمثل جانباً فقط من الحقيقة، أما الجانب الآخر فيتمثل في أن القانون الإداري يقرر أيضاً أعباء على الإدارة، مثال ذلك: القيود التي تحد من سلطة الادارة عند اختيارها لموظفيها، إذ تتقيد بمبدأ المساواة ومبدأ الاستحقاق والجدارة، وهي أمور غير ملزمة للأفراد في مشروعاتهم الخاصة.

والخلاصة: أنه على الرغم من استقلال القانون الإداري عن القانون المدني، فإنه توجد صلات مشتركة بينهما للأسباب الآتية:

١–الإدارة ليست ملزمة دائماً في اتباع وسائل القانون العام في تحقيق المهام المنوطة بها، لأن تلك الوسائل قد تكون في غير مصلحتها ولذلك فقد تفضل الخضوع طوعاً لقواعد القانون المدني.

٢–لا تزال القواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية متبعة في التقاضي أمام مجلس الدولة السوري بهيئة قضاء إداري، إلى حين صدور قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي في مجلس الدولة.

٣–هناك الكثير من النظريات المطبقة في القانون الاداري قد تمَّ اعتمادها من قبل المشرِّع المدني، ونذكر مثالاً على ذلك نص المادة ١٤٨ من القانون المدني التي اعتمدت نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود المدنية، وهي نظرية من صنع مجلس الدولة الفرنسي.

الباب الثاني

تنظيم الإدارة العامة

إن الإدارة العامة بمفهومها العضوي والوظيفي، قوامها السلطة الإدارية التي تخضع في تنظيمها إما إلى أسلوب المركزية الإدارية، حيث تتركز الوظيفة الإدارية في يد هيئة واحدة تتولى إدارة جميع الشؤون العامة من مركزية ومحلية، وإما إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مرفقية مستقلة تباشر نشاطها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وتنهض السلطة الإدارية بممارسة مهامها واختصاصاتها بوساطة عمالها، وهؤلاء أشخاص طبيعيون يباشرون أعمالهم لا باسمهم وبصفتهم الشخصية، بل باسم شخص إداري ونيابةً عنه، والأشخاص الإدارية هي أشخاص اعتبارية (معنوية) لها كيانها الحقوقي، ولهذا من الطبيعي أن نعرف ماهية الشخص الاعتباري العام.

وبناءً على ذلك فإننا سندرس موضوعات هذا الباب على النحو الآتي:

الفصل الأول: الأشخاص المعنوية.

الفصل الثاني: أساليب التنظيم الإداري.

الفصل الثالث: التنظيم الإداري في سورية.



الفصل الأول
الأشخاص المعنوية العامة

بما أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة، فهذا يعـني أن القـانون الإداري يتضمن مجموعة القواعد الناظمة والحاكمة للإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها والرقابة عليها، في حين تتضمن الإدارة العامة الأجهزة والهيئات التي تمـارس نشـاط منظم، بهدف تحقيق غرض معين، من خلال إستخدام وسائل قانونية وفنية تستعين بهـا لتضمن إنجاز الأعمال بأحسن أداء وبأقل التكاليف الممكنة.[71]

وتمارس الإدارة العامة مظاهر السلطة الإدارية، وتظهر من خـلال عمليـة التنظيم الذي يحدد مجموعة الأشخاص القانونية العاملـة في نطـاق الإدارة العامـة. والأشخاص نوعان: أشخاص طبيعية، وهم آدميون من بني البشر، وأشخاص معنوية أو اعتبارية كما وردت في القانون المدني الفرنسي منذ أيام نابليون، وكذلك في القـانون المدني السوري[72].

والأشخاص المعنوية على نوعين أشخاص معنوية خاصة، وأشخاص معنوية عامة.

فالأشخاص المعنوية الخاصة تشمل الشركات الخاصـة المدنيـة والتجاريـة، والجمعيات والأوقاف وهذا يدرس في إطار المدخل إلى علم القانون.

أما الأشخاص المعنوية العامة فتشمل نوعين من الأشخاص: أشخاص معنوية عامة محلية أو إقليمية (الدولة، المحافظات، المدن، البلدات، البلديات)، وأشخاص معنوية عامة مصلحية أو مرفقية (المؤسسات العامة والهيئات العامة).

---

[71] **د. طعيمة الجرف، القانون الاداري، مرجع سابق، ص١١٩.**

[72] **انظر المادة /٥٤/ من القانون المدني السوري النافذ حالياً .**

ولما كانت المرافق العامة تتصل بشكل أساسي بأشخاص معنوية مختلفة، لهـــا قواعدها وأحكامها، فإن هذا يجعل من نظرية الشخصية المعنوية موضوعاً رئيساً مـــن موضوعات التنظيم الإداري.[٧٣]

فعمال الإدارة العامة هم مجموعة من العمال والأشخاص الطبيعيين الموزعين على مختلف الوحدات الإدارية، وهؤلاء العمال لايعملون باسمهم ولا لحســابهم، بـــل يعملون باسم الإدارة التي يمثلونها أو يتبعونها ويعملون لحسابها، فنتيجة عملـــهم تعـــود للإدارة أي للشخص المعنوي.

فما الشخصية المعنوية العامة ؟.

---

[٧٣] **د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٢.**

المبحث الأول

ماهية الأشخاص المعنوية العامة وأنواعها

أولاً: تعريف الأشخاص المعنوية العامة:

يعترف القانون الوضعي للإنسان بالشخصية القانونية، فيكون أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات القانونية، إلا أن التطور قد انتهى بالقانون الوضعي إلى الاعتراف أيضاً بالشخصية القانونية لمجموعة من الأشخاص التي تسعى لتحقيق غرض معين مشترك، أو مجموعة من الأموال التي ترصد لتحقيق غرض معين مشترك، وهو ما يعرف باسم الشخص الاعتباري أو الشخص المعنوي.[٧٤]

ويبدو أن القانون الوضعي في تطوره المعاصر لا يمكنه الاستغناء عن فكرة الشخصية المعنوية، نظراً لأهميتها في تبرير كثير من الأوضاع القانونية السائدة، لما تؤدي إليه من صيانة الحقوق وتحديد المسؤولية، فأي علاقة من علاقات القانون الإداري تفترض بالضرورة وجود شخص معنوي لتمثيل الإدارة، فالإدارة يمثلها شخص معنوي.[٧٥]

ولما كان موضوع الشخصية المعنوية القانونية ومايتصل بها وما يتفرع عنها هو أحد موضوعات القانون الخاص، فإننا نحيل الى مؤلفات القانون الخاص التي تتعرض

---

[٧٤] يستخدم الفقه كل من اصطلاح الشخص الاعتباري والشخص المعنوي بمعنى واحد أي أنهما مترادفان. انظر: د.أنور رسلان، القانون الإداري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ٢٠٠٢، ص:١٨٨.

[٧٥] انظر:د.عبد المنعم البدراوي: مبادئ القانون، القاهرة ،١٩٧٢ ص٤١٢: وما بعد

تفصيلاً لهذا الموضوع، ونكتفي هنا بعرض بعض الجوانب المتصلة بالقانون الإداري. أي سنركز دراستنا على الاشخاص المعنوية العامة بكامل نظامها القانوني.

ثانياً : أنواع الأشخاص المعنوية العامة:

لابدَّ بدايةً من البحث عن تأصيل الشخص المعنوي العام من الناحية القانونية.

فقد عدّدت المادة /٥٤/ من القانون المدني السوري عدداً من الأشخاص المعنوية. حيث ورد في هذه المادة الدولة والمحافظات والبلديات والشركات والجمعيات. وبتحليل بسيط لنص هذه المادة نستطيع أن نستخلص أن الشخصية المعنوية تقسم إلى نوعين رئيسيين هما: الشخص المعنوي الخاص: وأمثلته الشركات التجارية والمدنية والجمعيات التعاونية، والشخص المعنوي العام: وأمثلته الدولة والمحافظات وباقي وحدات الإدارة المحلية التي ورد ذكرها في قانون الإدارة المحلية الجديد رقم /١٠٧/ لعام٢٠١١م٠ ومن الأمثلة الأخرى على الشخص المعنوي العام نذكر أيضاً المؤسسات العامة والهيئات العامة. وإذا قمنا بتحليل هذه الامثلة عن الاشخاص المعنوية العامة نجد أنها ليست من طبيعة واحدة وأساس كل منها يختلف عن الآخر. لذا فقد ذهب الفقه إلى تقسيم الاشخاص المعنوية العامة إلى نوعين رئيسين على أساس معيار النطاق الإقليمي والنطاق الوظيفي (الفني).

ونظراً للأهمية الكبرى التي يتمتع بها هذا التقسيم في الحياة الإدارية للدولة، ونظراً لما يتمتع به هذا التقسيم من أهمية علمية وعملية، فنرى من الضروري دراسة هذا التقسيم بشيء من التفصيل. ومن ثم سوف ندرس أنواع الأشخاص المعنوية العامة على النحو الآتي:

- **الأشخاص المعنوية العامة المحلية (الإقليمية).**
- **الأشخاص المعنوية العامة المرفقية.**

١- الأشخاص المعنوية العامة المحلية (الإقليمية):

تتميز الأشخاص العامة الإقليمية بمعيار تحديدها، حيث يتم هذا التحديد على أساس إقليمي (محلي). وبناءً على ذلك فإن الشخص المعنوي الإقليمي لا يمارس اختصاصاته إلا في جزء من الإقليم الذي يحدده له المشرِّع. ووفق هذا التحديد تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية، حيث يمتد نشاطها ليشمل إقليم الدولة ككل دون أن ينحصر ببقعة جغرافية معينة. ويقصد بالدولة هنا: السلطات الإدارية المركزية والتي تتجلى بمجموعة من الوزارات والإدارات المركزية والتي تمارس نشاطاً قومياً على مستوى إقليم الدولة ككل. ومن الأمثلة على ذلك وزارة الدفاع، والداخلية، حيث تتولى هذه الوزارات مرافق الدفاع والبوليس على إقليم الدولة ككل، فهي إذاً مرافق قومية.

ومن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية نذكر أيضاً السلطات الإدارية اللامركزية الإقليمية والتي تشمل وحدات الإدارة البلدية (المحلية).

وتستمد هذه الوحدات وجودها من قانون الإدارة المحلية الذي قسَّم أراضي الجمهورية العربية السورية إلى نوعين من الوحدات الإدارية:

أ. وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية: وهي المحافظات والمدن والبلدات والبلديات.

ب. وحدات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية : وهي المناطق والنواحي والأحياء.

ولعلَّ نظام الإدارة المحلية المطبق حالياً في سورية يجد لنفسه أساساً دستورياً في أحكام الدستور السوري النافذ حالياً لعام٢٠١٢، حيث نجد أن المشرِّع الدستوري قد انطلق من مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة شؤون الدولة، ووجَّه رسالة للمشرِّع

العادي الذي قام بوضع أحكام خاصة بقانون الإدارة المحلية تنسجم مع الفكر الإداري اللامركزي.

وقد تمت دراسة نظام الإدارة المحلية في سورية، في موضع آخر من هذا الكتاب في الجزء المتعلق بدراسة أسلوب اللامركزية الإدارية وتطبيقاته في سورية بوصفه واحداً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية.

٢- الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية:

تقوم الأشخاص المعنوية العامة المرفقية على أساس فني وظيفي، عوضاً عن الأساس الإقليمي الذي تقوم عليه الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية. وبذلك فإن نشاطها لا يقتصر على بقعة جغرافية محدّدة، بل يشمل إقليم الدولة ككل. وتتجلى الأشخاص المعنوية العامة المرفقية بمجموعة من المرافق العامة التي منحها المشرِّع الشخصية الاعتبارية المستقلة عن شخصية الدولة، وتتجسَّد هذه المرافق بمجموعة من المؤسسات العامة والهيئات العامة، التي أُحدثت لتمارس أغراضاً وأهدافاً محدَّدة بالذات، بحيث لا يجوز لها أن تمارس أغراضاً وأهدافاً أخرى، على أن يمتد نشاط هذه المؤسسات والهيئات ليشمل إقليم الدولة كله. ونذكِّر في هذا السياق بمجموعة أمثلة من المؤسسات والهيئات العامة القائمة في سورية مثل: المؤسسة العامة للاتصالات، والمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للمياه، والمؤسسة العامة للحبوب، وغيرها. أما أمثلة الهيئات العامة في سورية فنذكر منها : الجامعات، والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، ومديرية الأرصاد الجوية، وغيرها.

وبنظرة تحليلية لهذه الأشخاص العامة المعنوية المرفقية نستطيع تلخيص أهم خصائصها وأهمها:

أ. تتقيَّد الأشخاص المعنوية المرفقية بالغرض الذي أنشئت من أجله، فهدفها حصري، كما سنجد فيما بعد تفصيلاً لها، عندما نبحث في موضوع اللامركزية الإدارية المرفقية.

ب. تجدر الإشارة الى أنه ليست جميع المؤسسات والهيئات العامة تأخذ الطابع القومي (أي تشمل إقليم الدولة كله كما هو الحال بالنسبة للجامعات)، بل توجد أشخاص عامة مرفقية ينحصر نطاقها الإقليمي في إطار جغرافي محدَّد من إقليم الدولة، كما هو الحال مثلاً بالمشافي العامة التي تتبع محافظة معينة، فإذا منح المشرِّع هذه المرافق الشخصية المعنوية، أصبحت هيئات أو مؤسسات عامة محلية يشرف عليها الشخص المعنوي الإقليمي الذي أنشأها. وهذا الكلام ينطبق على جميع المرافق التي تتبع محافظة معينة إذا كان صك إحداثها قد اعترف لها بالشخصية المعنوية.

ت. تلازمت فكرة المؤسسة العامة مع فكرة المرفق العام من حيث النشوء والتطور. حيث نشأت في البداية المرافق العامة التقليدية، وهي تلك المرافق التي تمارس وظيفة ذات طبيعة إدارية خدمية ومثالها: الجامعات والهيئات العامة الأخرى: كالهيئة العامة للضرائب، والهيئة العامة للبحوث العلمية، والهيئة السورية للاستثمار.

وبعد ذلك طرأ على المرافق العامة تطور سريع أدى إلى نشوء مرافق عامة ذات طبيعة اقتصادية تمارس نشاطاً اقتصادياً من جنس النشاط الذي يمارسه الأفراد ، وقد لازم هذا التطور نشوء المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً من طبيعة اقتصادية (مالية–زراعية–صناعية–تجارية)، ومن أمثلتها: المؤسسة العامة للحبوب والمطاحن، والمؤسسة العامة للاتصالات. كما منح المشرِّع السوري صفة المؤسسة العامة لبعض المصارف العاملة في سورية مثل: المصرف التجاري السوري. ولعلَّه من المفيد أن نذكر أن إحداث العديد من المؤسسات العامة في وقتنا الحالي يعود إلى تغير طرأ على وظائف

الدولة نتيجة انتشار مذهب الدولة المتدخلة، والذي نجم عنه أن الدولة أضحت رب عمل آخر إلى جانب القطاع الخاص، وتمارس نشاطاً من جنس النشاط الذي يمارسه الأفراد، وإن كانت لا تسعى الى تحقيق الربح كهدف مباشر،بل تسعى إلى إشباع خدمات ومنافع عامة، ولهذا السبب اكتسبت المؤسسات العامة صفة العمومية كمرافق عامة، تمييزاً لها عن مشاريع القطاع الخاص.[٧٦]

بيد أنه بقي أن نشير إلى أن هناك نزعة عكسية تعيشها الجمهورية العربية السورية في المجال الاقتصادي تتجلى بانتشار أفكار اقتصاد السوق الاجتماعي وحلول مبدأ التشاركية بين العام والخاص في سبيل إنجاز الخدمات العامة وانتشار أفكار تفويض المرفق العام وغير ذلك. وسوف تتم دراسة هذه الافكار خلال مسيرة الطالب الدراسية في مفردات القانون الإداري (القسم الخاص) ولا سيَّما بحث المرفق العام وطرق إدارته. حيث تعالج هذه الموضوعات في الجزء الثاني من القانون الإداري الذي خصص لدراسة أوجه النشاط الإداري.

[٧٦] **د.عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق،ص:٩٥ وما بعد.**

المبحث الثاني

نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة

تشترك الشخصية المعنوية العامة مع الشخصية المعنوية الخاصة ببعض الآثار وتختلف عنها في آثار أخرى. ومن الآثار المشتركة لثبوت الشخصية المعنوية عموماً نذكر:

١- يكون للشخص المعنوي موطن مستقل هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته.

٢- يكون للشخص المعنوي نائب يعبر عن إرادته.

٣- يكون للشخص المعنوي حق التقاضي، فيكون مدعي ومدعى عليه.

٤- يكون للشخص المعنوي ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية لمنشئيه أو ممثليه.

٥- يكون للشخص المعنوي أهلية قانونية لإجراء التصرفات القانونية كإبرام العقود وغير ذلك.

وكما هو ملاحظ فإن هذه الآثار تصلح كما ذكرنا لجميع أنواع الأشخاص المعنوية العامة منها والخاصة. فالشركات التجارية والوحدات المحلية تتمتع بجميع الآثار المذكورة أعلاه بالدرجة نفسها ومن دون أي فرق يذكر.

بيد أنه ينبغي البحث عن الآثار الأخرى التي تنجم عن ثبوت الشخصية المعنوية بالنسبة للشخص المعنوي العام الذي يعد شخصاً إدارياً يمارس مهاماً عامة تخص جمهور المنتفعين.

وقد لخَّص الفقه **آثار الشخصية المعنوية العامة** بما يأتي:[٧٧]

١- ممارسة جزء من سلطة الدولة الإدارية:

تعدّ الأشخاص المعنوية العامة بنوعيها المحلي والمرفقي سلطات عامة إدارية بالمعنيين العضوي والوظيفي، وهي تتمتع تبعاً لذلك بجميع امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الدولة كسلطة إدارية وفي الحدود التي يقررها القانون، فتتخذ القرارات الإدارية وتبرم العقود الإدارية.

٢- استقلال مسؤوليتها عن مسؤولية الدولة:

فهي أشخاص إدارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وبالتالي فهي سلطة إدارية ينتمي اليها كادراً بشرياً (العاملين فيها) يمارسون مهامهم باسمها ولحسابها، وبالتالي فإذا أخطؤوا فإن ما ينجم عن خطئهم من أضرار ضد الغير إنما يتحمله الشخص المعنوي، إلا إذا كان الخطأ شخصياً، فعندئذٍ يتحمل تبعاته الموظف المخطئ بذاته[٧٨].

٣-استقلال ذمتها المالية:

فالأشخاص المعنوية العامة بنوعيها المرفقي والاقليمي تمتلك نوعين من الأموال: الأموال الخاصة والأموال العامة (الدومين العام والدومين الخاص)، تماماً كما هو الحال بالنسبة لأملاك الدولة العامة وأملاكها الخاصة.وبالتالي فإن أموالها تتمتع بالحماية نفسها التي تتمتع بها أموال الدولة العامة بعامة.

---

[٧٧] **انظر: د. أنور رسلان، مرجع سابق ،ص:٩٩ وما بعد.**

[٧٨] **انظر للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي: د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق ، ص :٣٠٠ ومابعد.**

٤-استقلال موظفي الشخص المعنوي العام عن موظفي الدولة:

ويتبين هذا الاستقلال من خلال خضوع هؤلاء الموظفين الى أنظمة وظيفيّة خاصة بالأشخاص الإدارية المرفقية والمحلية. فهناك أنظمة وظيفية خاصة بالعاملين العلميين في الجامعات كما هو الحال بالنسبة لقانون تنظيم الجامعات رقم/٦/ لعام٢٠٠٦ وقانون خاص بالعاملين في الهيئة العليا للبحث العلمي.

إلا أن هذا الاستقلال لايبدو مطلقاً، بل محدّداً بالاستثناءات الواردة في نظام العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام٢٠٠٤، حيث استثنى المشرِّع بعض الفئات من العاملين في جهات عامة مختلفة من أحكامه وجعلها تخضع لأحكام قانونية خاصة بها.

٥-الاستقلال النسبي للأشخاص المعنوية العامة:

تجدر الإشارة إلى أن الاستقلال الذي تتمتع به الأشخاص الإدارية العامة المحلية منها والمرفقية إنما يعد استقلالاً نسبياً وليس مطلقاً. إذ تعد هذه الأشخاص من حيث المبدأ جزءاً لا يتجزأ من الجسم الإداري للدولة، فهي تخضع للقوانين والأنظمة النافذة فيها، لذا فهي تخضع لرقابة الدولة كسلطة مركزية، بيد أن هذه الرقابة تكون محصورة برقابة المشروعية، أي الرقابة القانونية، فتهدف إلى التحقق من التزام الأشخاص المعنوية العامة بالقوانين والأنظمة النافذة، ولا تمتد لتشمل نواحي الملاءمة.

وتملك الجهات الرقابية في ذلك الكثير من الوسائل في سبيل تحقيق هذا الهدف ومن أهمها:

- سلطة إلغاء التصرفات التي تجريها الاشخاص المعنوية العامة إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة.

- سلطة الحلول محلها إذا امتنعت عن القيام بتصرف ألزمها القانون القيام به، وغير ذلك[٧٩].

---

[٧٩] **لمزيد من التفاصيل حول موضوع الرقابة المركزية على أعمال السلطات المحلية والمرفقية، انظر: الباب الثاني من هذا المؤلف المتعلق بموضوع اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية.**

المبحث الثالث

انقضاء الشخص المعنوي العام

تتمتع الدولة بسلطة تقديرية واسعة النطاق فيما يتعلق ببناء جهازها الإداري. فهي تملك إمكانية إحداث وحدات إدارية إقليمية أو مرفقية، كما تملك سلطة إلغاء هذه الوحدات بأداة الإحداث نفسها. أي إذا أحدثت مؤسسة عامة بقانون فينبغي أن يتم إلغاؤها بقانون أيضاً (وهذا مايطلق عليه مبدأ توازي الأشكال). وتملك الدولة أيضاً سلطة تغيير هيكليتها من حيث إحداث وزارات جديدة أو إلغاء بعضها ومن حيث إحداث مؤسسات وهيئات عامة جديدة أو إلغاء بعضها أو حتى القيام بدمج بعضها ببعض. كل هذا متروك للدولة كونها الشخص الإداري العام المسؤول في النهاية عن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، من دون أن يؤدي الإحداث أو الدمج أو الإلغاء إلى إحداث أضرار بالسياسة العامة للدولة، بل بما ينسجم مع هذه السياسة.

أي إن الإحداث والإلغاء والدمج ليس هدفاً بحد ذاته، بقدر ما هو وسيلة لتحقيق غرض يتمثل في تنفيذ سياسات الدولة الاقتصادية والإدارية والسياسية.

وأخيراً لا بدَّ من الإجابة على سؤال يطرح نفسه في هذا السياق يتلخص بما يلي: مامصير أموال الأشخاص العامة في حال حلها أو إلغائها؟.

إذا انقضى الشخص المعنوي العام، يعني ذلك سحب الشخصية المعنوية منه، وبالتالي إهدار ذمته المالية المستقلة، لذا فإن أمواله تؤول إلى الجهة الإدارية التي يتبعها أو المؤسسة أو الهيئة الجديدة في حال انقضاء الشخص المعنوي بطريقة الدمج.

وأخيراً بقي أن نشير إلى أن حلّ المجلس المحلي لوحدة إدارية ما تتمتع بالشخصية الاعتبارية، لايعني سحب شخصيتها المعنوية، بل تبقى هذه الوحدة كياناً حقوقياً مستقلاً حيث يُصار إلى تشكيل مجلس بديل بطريقة الانتخاب، فالمجلس ليس إلا

أداة أوسلطة تعمل ضمن هيكلية الشخصية الإدارية، ويمكن الاستعاضة عنه بمجلس جديد، أما الشخصية الاعتبارية فيحتاج حلّها إلى الأداة نفسها التي أحدثت بموجبها كما ذكرنا. ويحدث ذلك مثلاً عندما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار يحل بموجبه المجالس المحلية، وهي وسيلة مقررة للرئيس في قانون الإدارة المحلية، فالمجلس يذهب وتبقى الوحدة الإدارية متمتعة بالشخصية المعنوية من دون أن تتأثر بقرار الحل.

الفصل الثاني
أساليب التنظيم الإداري

تمهيد وتقسيم :

يتطلب إنجاز المهام الإدارية المتعددة والمتشعبة التي تقع على عاتق الدولة توافر جهاز إداري مسلّح بالعنصرين البشري والمادي.

وإذا كان واضحاً أن الإدارة تظهر في علاقتها مع المواطن من خلال عمالها وهيئاتها، إلا أن هذا يشكل ظاهر الحال فقط، أما الحقيقة فهي أن التصرفات التي يقوم بها عمال الإدارة (الموظفون) ينبغي أن تنسب إلى واحدٍ من مجموعة الأشخاص الإدارية العامة التي تشكل بمجملها التنظيم الإداري "l'organisation administrative"[٨٠].

ولا يختلف اثنان على أن التنظيم الإداري يعدّ ضرورة لابد منها لكي تنهض الإدارة بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها. وإذا كان التنظيم الإداري للدولة يتضمن العديد من الأجهزة الإدارية، بيد أن هذا التعدد لا يتبعه بالضرورة تعدد في الأشخاص الإدارية العامة، بل يختلف الأمر باختلاف الأسلوب المتبع في التنظيم الإداري. ويجمع الفقه الإداري على أن الدولة تمارس نشاطها الإداري وتدير الخدمات العامة باتباع أي من أسلوبي التنظيم الإداري: المركزية الإدارية، أو اللامركزية الإدارية.

فإذا أخذت الدولة بأسلوب المركزية الإدارية، فإن هذا يعني أن هناك شخصاً إدارياً عاماً واحداً يمارس جميع الاختصاصات الإدارية في جميع أجزاء إقليم الدولة. بعبارة

---

[٨٠] **يحتل موضوع التنظيم الإداري أهمية كبيرة في دراسات علم الإدارة العامة إذ يعدّ بجانب التخطيط والرقابة والتوجيه واحداً من عناصر العملية الإدارية الذي بوساطته تمارس الإدارة نشاطها وعن طريقه تحقق أهدافها.**

أخرى: فإنه لا يوجد في النظام الإداري المركزي سوى شخصية اعتبارية واحدة هي شخصية الدولة [81] ذاتها.

أما إذا أخذت الدولة بأسلوب اللامركزية الإدارية، فإنه توجد أشخاص إدارية عامة أخرى إلى جانب شخصية الدولة، سواءً كانت هذه الأشخاص ذات طبيعة محلية (وحدات الإدارة المحلية) أم ذات طبيعة مرفقية (المؤسسات والهيئات العامة).

وينبغي أن لا يفهم مما سبق أنه على الدولة أن تختار بين الأسلوبين (المركزية واللامركزية) من أجل ممارسة نشاطها، ذلك أنه لا توجد دولة في العصر الحديث تمارس جميع وظائفها بشكل مركزي فقط أو بشكل لا مركزي فقط، بل تأخذ الدول المعاصرة بكلا الأسلوبين في أداء وظائفها، بحيث تدير جزءاً من نشاطها وفق مقتضيات المركزية الإدارية بينما تدير الجزء الآخر وفق مقتضيات اللامركزية الإدارية. بيد أن تغليب الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية أو أسلوب اللامركزية الإدارية يعدّ مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، بل يختلف ضمن الدولة الواحدة من زمن لآخر. وتتحكم بذلك مجموعة من الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية .كما تلجأ دول عالمنا المعاصر إلى إجراء نوع من الموازنة بين محاسن ومساوئ الأسلوبين في أداء الخدمات العامة لجهة كلفة الخدمة وجودتها وزمن إيصالها للمنتفعين بها (ما يسمى المثلث الذهبي للخدمة).

وكما هو واضح مما سبق فإن الأمر يدور حول مجموعة من المصطلحات الإدارية القانونية التي يتم تداولها واستخدامها في الأوساط العلمية من دون أن يكون

---

[81] يفرّق الفقه الدستوري بين شكلين للدول: الدول الموحدة والدول الاتحادية .ويؤكد على أن الدولة الاتحادية تتألف من مستويين: مستوى الاتحاد والدويلات وكلاهما يعد دولة بالمعنى الدستوري. الأمر الذي يدفعنا للقول: إن الدولة الاتحادية التي تأخذ بالنظام الإداري المركزي تتألف من مستويين إداريين اثنين هما : الإدارة الاتحادية و إدارة الدويلة .

هناك وضوح للمدلول الحقيقي لكل مصطلح. فالاقتصاديون يستخدمون مصطلح المركزية الإدارية ومصطلح اللامركزية الإدارية والإداريون يستخدمونه والسياسيون والقانونيون أيضا، وكل فئة من هؤلاء تفهمه من وجهة نظرها بشكل مختلف عن الأخرى ، الأمر الذي يشكل دافعاً للبحث في هذا الموضوع بغية إظهار مدلوله الحقيقي.

وسوف يتم التركيز على الجوانب القانونية للمركزية الإدارية وتطبيقاتها العملية وكذلك أيضاً على الجوانب القانونية للامركزية الإدارية وتطبيقاتها العملية، الأمر الذي يقتضي تعريف كلٍ منهما وبيان أركانهما وتقديرهما ومن ثم تطبيقاتهما العملية سواءً في سوريا أم في غيرها من الدول.



المبحث الأول

المركزية الإدارية

أولاً:- تعريف المركزية الإدارية La centralisation administrative وتمييزها عن غيرها من المفاهيم:

هناك شبه إجماع في الفقه الإداري على أن المركزية الإدارية تعني التجميع التنظيمي والوظيفي للمهام الإدارية بيد جهة واحدة وفق معايير محّددة مسبقاً. فالمركزية الإدارية تعني بعبارة أخرى: حصر صلاحيات القرار وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في الأقاليم تسمى السلطة المركزية Le pouvoir central. ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات، ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية. وبهذا تشكل المركزية الإدارية المفهوم المقابل لمصطلح اللامركزية الإدارية(La décentralisation administrative) التي تسمح بتوزيع الوظيفة الإدارية بين عدة أشخاص إدارية إقليمية (الدولة ووحدات الإدارة المحلية) ومرفقية (مؤسسات وهيئات عامة). بيد أنه يمكن الحديث عن مركزية أيضاً حتى في حال سمحت الدولة بوجود عدد من الأشخاص العامة (كالمؤسسات العامة والوحدات المحلية)، ولكنها تمارس رقابة قوية على أعمالها وتحد من صلاحيتها فتقوم هي بتسمية أعضاء مجالسها أو إداراتها. وقد يحدث أن تجتمع جميع العناصر القانونية للامركزية الإدارية، لكن الصبغة المركزية للدولة تبقى طاغية ولا سيّما عندما تشكو الوحدات

المحلية من عدم حصولها على الوسائل المالية اللازمة للقيام بعملها[82]. وتختلف المركزية الإدارية وفق التعريف السابق عن المركزية السياسية التي تعكس شكل الدولة الموحدة التي تتسم بوحدة التنظيم السياسي للسلطة بحيث تتجمع السلطات العامة في يد مستو سياسي واحد وتخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها على جميع أرجاء إقليم الدولة، فلا وجود في ظل هذا النظام لكيانات سياسية أخرى على غرار ما هو عليه الحال في الدول الاتحادية التي تتألف من مستويين دستوريين هما: الاتحاد والدويلات. أما المركزية الإدارية فهي تنحصر في الوظيفة الإدارية، بل هي لاتعدو أن تكون طريقة من طرق إدارة المرافق العامة modes de Gestion des services publics في الدولة. كما تختلف المركزية الإدارية عن المركزية الاقتصادية التي تتحقق عندما يترك أمر توجيه الاقتصاد القومي للسلطة العامة المركزية، حيث لا مجال في ظل هذا النظام للأخذ بالتعددية الاقتصادية. وهذا ما نراه مطبقاً وبشكل واضح المعالم في الدول حديثة النشأة والدول النامية التي تسعى إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي.

وبهدف تحقيق المزيد من الوضوح حول مفهوم المركزية الإدارية وجوانبها القانونية، فلابد من حصر الأركان الأساسية التي تقوم عليها المركزية الإدارية، وهذا ما ستتم معالجته في الفقرة الآتية.

ثانياً– أركان المركزية الإدارية: بالعودة إلى تعريف المركزية الإدارية وتحليله يتبين أنها تقوم من الناحية القانونية على مجموعة من الأركان، أهمها :

١– حصر الوظيفة الإدارية بيد الإدارة الحكومية المركزية:

حيث تقتضي المركزية الإدارية تركيز الوظيفة الإدارية في يد جهة محددة هي السلطة المركزية في الدولة. ومن الجدير ذكره أن اتخاذ القرار في شأن من الشؤون العامة

---

[82] أنظر **Agathe van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet – Brisset, Dictionnaire de droit administratif e édition , Dalloz ,Paris1999, p.50.**

التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية يكون بكل مراحله من اختصاص هذه الأخيرة. فهي تعد مشروع القرار، وهي تتخذ القرار بشكله النهائي وهي تتابع تنفيذه. أي إنها تملك سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلة في الوظيفة الإدارية، أي إن إقليم الدولة برمته يُدار عبر العاصمة أو ممثليها في الأقاليم.

٢- حتمية البناء التسلسلي للإدارة المركزية:

إن الأخذ بنظام المركزية الإدارية يستغرق بالضرورة أن تكــون الإدارة ذات تركيبة تسلســلية (subordination) "structure hiérarchieque" أو هرمية. أي إن الجهاز الإداري في الدولة يقسم إلى ثلاثة مســتويات إشــرافية هـــي: المستوى الإشرافي الأعلى، والمستوى الإشرافي المتوسط، والمســتوى الإشــرافي الأدنى. وتدخل هذه المستويات الإشرافية في علاقة مع بعضها بعضاً وفق ما تقتضـــيه قاعـــدة التدرج الإداريhiérarchie administrive أي توزيع موظفي الإدارة المركزية على مراتب ودرجات تشكل سُلَّماً إدارياً يقبع في قمته الوزير ويوجد في قاعدته صغار العاملين. وينجم عن التدرج الإداري تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، وهو كمبدأ من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري يعني أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطـــاق منظمة معينة في يد واحدة بحيث لا يكون للمرؤوس داخل المنظمة سوى رئيس مباشر واحد، بما يحقق استقرار النظام ومنع تشييع المسؤولية وضـــياعها. حيـــث إن تعـــدُّد الرئاسات الإدارية، يلقي بظلاله على الكفاية الإنتاجية للإدارة ويعيق تطبيق مبدأ ســـير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

٣-السلطة الرئاسية : Le pouvoir hierarchique

يُشتق هذا العنصر من العنصر السابق. ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك الـــتي تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي. أي إن هذه السلطة تجد أساسها ليـــس في القـــوانين والأنظمة فحـــسب، بل في الطبيعة القانونية لنظام المركزية الإدارية القائم أساساً على قاعدة التسلسل الإداري التي تمنح بطبيعة الحال حقاً للرئيس الإداري يتمثل

في مجموعة من الصلاحيات سواءً على أشخاص مرؤوسيه أو بالطبع على تصرفاتهم. و تجدر الإشارة إلى أن التطبيق العملي للسلطة الرئاسية يتطلب توافر مجموعة من التقنيات القانونية technique juridique.

غير أنه وقبل التعرض لهذه التقنيات وتفاصيلها نجد من الضروري تحديد **الصفات التي تتصف بها السلطة الرئاسية:**

أ. **صفات السلطة الرئاسية:** ومن أهمها:

١. **الشمولية:** يفسر بعض الفقه هذا الشمول استناداً إلى محل الرقابة . حيث يرى أنصار هذا الرأي أن الرقابة تشمل أعمال المرؤوسين (أي تصرفاتهم القانونية المتمثلة في القرارات والعقود وغيرها) وأشخاص المرؤوسين على أن تتناوله بوصفه موظفاً عاماً في خدمة الدولة وجزءاً من الهيكل التنظيمي للإدارة (tutelle administrative sur les actes et sur les personnes)

بيد أن هذا الرأي وإن كان صحيحاً، لكنه لا يمثل الحقيقة كلها. حيث يوجد معيار آخر لتحديد لفظة (الشمولية)، ألا وهو مدى هذه الرقابة وحجمها فلا يقتصر مدى هذه الرقابة على النواحي القانونية (رقابة مشروعية)، بل تمتد لتشمل نواحي الملاءمة أيضاً (رقابة المشروعية والملاءمة معاً).

٢. **التلقائية:** يعني ذلك أن الرئيس الإداري يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه، أي إنه يمارسها سواءً بناءً على طلب أو شكوى من الأفراد أم حتى من دون ذلك. بل إنها تمارس في أغلب الحالات من دون طلب انطلاقاً من خصوصية طبيعة العملية الإدارية، حيث تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية في الإدارة الحكومية، وتصبح الرقابة من هذه الزاوية واجباً على الرئيس الإداري وليس حق بيده، أي ينبغي على الرئيس الإداري أن يمارسها سواءً أشار إليها النص القانوني أم لم يشر.

ويفرِّق الفقه الإداري الألماني بين نوعين من الرقابة التي تمارس على المــــرؤوس فهناك الرقابة الفنيِّة (التخصصية) والتي تهدف إلى التأكد من أن انجاز الواجبات الإدارية قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة من جهة ،وفيما إذا جاء منسجماً مع الغرض مـــن المهام الإدارية من جهة ثانية.والنوع الآخر هو رقابـــة الخدمـــة أوالرقابـــة التسلســـلية (Dienstaufsicht) (يقابله باللغـــة الفرنســـية tutelle administrative) وهي تنسحب على التنظيم الداخلي للإدارة، ونظامها الداخلي وشؤون العاملين فيهـــا. وتجدر الإشارة إلى أن التفريق بين كلا النوعين له آثار عملية، لأن الرقابة تمارس من قبل سلطات مختلفة، فمثلاً ممثل الحكومة في محافظة ما Regierungspräsedent وهو ما يقابل باللغة الفرنسية (préfet) يخضع وفق أدبيات رقابة الخدمة (الرقابة التسلسلية) لوزير الداخلية، ويخضع وفق أدبيات الرقابة التخصصية لكل وزير حسب القطاع الذي يقوده.

فلو أراد مواطن ما أن يشكو سلوكَ موظف ما، فعليه أن يتقدم بشكوى للسلطة الرئاسية، أما عندما يرى أن عملاً إدارياً (act administratif) صادراً عن موظف ما قد خالف القوانين والأنظمة والهدف contraire au droit فعليه أن يتصل مع السلطة الرقابية المختصة قطاعياً من خلال شكوى الرقابة recours hiérarchique علماً أن كلا النوعين من الشكاوى لايتعدى توجيه اللوم[٨٣].

[83] **Maurer, aao, 1999, S.543; BRANDER, Grenzen des ministeriellen Weisungsrechts gegenüber nachgeordneten Behörden DÖV1990, S. 966**.

ب. تقنيات السلطة الرئاسية: وأهمها:

١. تقنيات الرقابة على أشخاص المرؤوسين لجهة مراكزهم وأوضاعهم الوظيفيّة القانونية:

لابدّ هنا من التذكير أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس تبدأ مع بداية الحياة الوظيفية للموظف وتنتهي بانتهاء خدمته، فهي بذلك تشمل سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس، وتتابعه في مسيرته الوظيفية (التحرك الزمني والمكاني)، حيث يمكن للرئيس نقل المرؤوس وترفيعه وترقيته ومنحه التعويضات والعلاوات الإجازات والحوافز وإيقاع العقوبات المسلكية عليه، غير أن ممارسة هذه السلطة على أشخاص الموظفين تنحصر بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية، لذا يشترط من ممارسيها التقيد بمتطلبات حسن سير العمل الإداري.

٢. تقنيات الرقابة على أعمال المرؤوسين:

تتناول السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس أعمال هذا الأخير. وقد درج الفقه الإداري على تقسيم تقنيات هذه الرقابة إلى قسمين اثنين هما: الرقابة السابقة على صدور تصرفات المرؤوسين وتتمثل في التوجيه، والرقابة اللاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين وتتجلى في التعقيب. وسنوضح فيما يأتي مضمون كل سلطة على حده.

- **سلطة التوجيه:** تتمثل هذه السلطة بمجموعة من الصلاحيات والأوامر يقررها المشرع للرئيس الإداري، وتظهر على شكل أوامر شفوية أو مكتوبة، أو إعداد كتب ومنشورات (circulaire) ودليل استرشادي. وتتضمن هذه التعليمات والمنشورات تفسيراً للنصوص التي يتولى الموظف تنفيذها. وبما أن سلطة التوجيه كما يدل اسمها تتضمن من جملة ما تتضمنه توجيه أوامر إلى المرؤوس الإداري، فلا بد من طرح السؤال الآتي: هل تعد هذه الأوامر ملزمة للمرؤوس، يطيعها وينفذها كما هي؟

في الحقيقة إن واجب الطاعة الملقى على عاتق المرؤوسين في إطاعة أوامر الرئيس يستمد أصله كون الموظف جزءاً من الهيكل التنظيمي للمنظمة التي يعمل لديها. ولهذا السبب فإن أوامر الرئيس لا ترتقي من حيث الطبيعة الحقوقية إلى مرتبة القرار الإداري. وبالتالي فهي وإن كانت مخالفة للقانون لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة كونها تتناول الموظف بوصفه عضواً في الهيكل التنظيمي للمنظمة، ولا تتناوله في مركزه الشخصي. ولكن من زاوية أخرى يتحمل المرؤوس مسؤولية شخصية عن مشروعية تصرفاته الوظيفية (مسؤولية مسلكية، مسؤولية جزائية، مسؤولية مدنية). وبالتالي ينشأ هنا نوع من الصراع: فمن جهة، على الموظف أن يلتزم بتوجيهات الرئيس، ومن جهة ثانية عليه أن يتجنب المسؤولية الشخصية بشتى صورها، فكيف يحل النزاع ؟ يرى الفقه الألماني أن هذا النزاع لا يمكن حله إلا من خلال عملية الاعتراض. فعندما يكون لدى الموظف العام تحفظات على مشروعية الأوامر التي يتلقاها من الرئيس الإداري، فعليه أن يسلك طريق الاعتراض لدى رئيسه. فإذا قام هذا بالإصرار على الأمر، فعلى المرؤوس أن يقوم بالتنفيذ ولكن وبالوقت نفسه تسقط عنه المسؤولية الذاتية. غير أن الحال يختلف إذا كان توجيه الرئيس يتضمن أمراً للقيام بتصرف أو سلوك يعاقب عليه القانون الجزائي (أي ارتكاب جريمة جزائية)، أو كان هذا التصرف أو السلوك المطلوب القيام بهم مناهضاً لكرامة الإنسان، فيحق عندئذٍ رفض الأمر شريطة أن يكون الأمر دالاً دلالة واضحة نافية للجهالة على ارتكاب الجرم الجزائي. إذ إن أوامر الرئيس الإداري لا تعد من أسباب التسويغ والإباحة في مجال المسؤولية الجزائية (مبدأ المسؤولية الجزائية الشخصية).

- **سلطة التعقيب على أعمال المرؤوسين:** تتجلى هذه السلطة بمجموعة من الصلاحيات، أهمها:

حق الرئيس في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه وحقه في تعديل قراراتهم أو إلغائها أو سحبها أو حق الحلول محلهم في إصدارها إذا كان هناك نص قانوني صريح.

وبخصوص سلطة الرئيس في إقرار وتصديق أعمال المرؤوسين، فهو يمارس رقابة شاملة على التصرف الذي قام به المرؤوس، حيث يتأكد من مشروعيته ومن ملاءمته للعمل الإداري. أي إنه من حق الرئيس الإداري أن يلغي قراراً أصدره أحد مرؤوسيه إذا كان سليماً من الناحية القانونية ، ولكنه غير ملائم للعمل الإداري.

ولابدَّ من الإشارة في نهاية هذه الفقرة إلى أن السلطة الرئاسية يقابلها دوماً مسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئيس الأعلى إلى أن نصل إلى مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية. أما أساس هذه المسؤولية فيكمن في المبدأ الشهير من مبادئ التنظيم الإداري، ألا وهو مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

ثالثاً: صور المركزية الإدارية:

تأخذ المركزية الإدارية صورتين هما: التركيز الإداري concentration وعدم التركيز الإداري déconcentration .

١-التركيز الإداري (الوزارية) :

بمقتضى هذه الصورة تنحصر الصلاحيات الإدارية بكل جزئياتها في يد الوزير، بحيث لا يكون لممثل الوزير في الأقاليم أي سلطة، أي ينبغي على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزاراتهم في كل جزئية. ومن هنا جاء وصف (الوزارية) للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيمنته على جميع شؤون الوزارة في المركز وفي الأقاليم، ومن هنا تمَّ وصف التركيز الإداري بالمركزية المتطرفة أو الحصرية الإدارية[٨٤].

وتعليقاً على هذه الصورة من المركزية الإدارية يمكن القول: إنها تؤدي الى إهدار مبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية. إذ كيف يتسنى تحميل الرئيس الإداري مسؤولية سير العمل وانتظام المرفق العام في الوقت الذي لا يملك فيه أي سلطة. ناهيك عن العيوب

---

[٨٤] **انظر: د.فوزت فرحان، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات مكتبة الحلبي،٢٠٠٤،ص:٥٦ .**

الأخرى التي يمكن توجيهها لنظام التركيز الإداري لاسيّما أنه يؤدي إلى انشغال الوزير بأمور ثانوية ويبعده عن أمهات الأمور (رسم السياسات العامة للدولة). واستناداً إلى هذه العيوب فلم يعد لهذه الصورة تطبيق من الناحية العملية .

٢-عدم التركيز الإداري (اللا وزارية) :

أمام فشل أسلوب الوزارية في إدارة الشؤون والخدمات العامة، كان لابدَّ من التفكير بأسلوب آخر يجنبنا الوقوع في مخاطر المركزية المتطرفة. من هنا كان الاعتماد على أسلوب عدم التركيز الإداري، أو ما يسمى المركزية النسبيّة. وهذا الأسلوب يخوِّل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في المحافظات سلطة البت النهائي في بعض الأمور من دون حاجة للرجوع إلى الوزير، الأمر الذي يُوفر وقتاً طويلاً للوزير يستطيع أن يستثمره في إنجاز المهام الرئيسية في وضع السياسة العامة للدولة.[٨٥]

بيد أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: كيف يتم الانتقال إلى أسلوب عدم التركيز الإداري؟ بسؤال آخر: ما آليات ممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري (اللاتمركز الإداري) ؟

أ. أساليب ممارسة السلطة في نظام عدم التركز الإداري (تقنيات عدم التركيز الإداري).[٨٦]

يتحقق عدم التركيز الإداري من خلال تقنيتين اثنتين هما:

أ أ. إعادة توزيع الاختصاص ابتداءً بنص تشريعي: حيث يتولى المشرِّع منح أكثر من شخص أو أكثر من جهة اختصاصات سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وهنا يتعين

---

[٨٥] المحامي الدكتور محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٣، ص: ٢٣.

[٨٦] خالد الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة) (الكتاب الأول) دار المسيرة للنشر ١٩٩٨ ص:١٠٣ وما بعد .

الرجوع إلى النصوص القانونية لتحديد وبيان مراكز اتخاذ القرار من دون العودة الى الحكومة المركزية في العاصمة .

ب ب . أسلوب التفويض الإداري : وهو أكثر الأساليب المتبعة لممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري. حيث يعهد الإداري ببعض اختصاصاته إلى إداري آخر ليمارسها من دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة .أي إن التفويض لا يعني تخلي الإداري عن سلطاته ومسؤولياته، بل هو مجرد آلية أفضل لتقديم الخدمات وإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وبكفاءة[٨٧]، وهذه في حقيقة الأمر هي ذاتها فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري، والتي يضاف إليها ما يأتي:

- **فوائد التفويض الإداري:**

- سرعة إصدار القرارات.
- حل المشاكل الإدارية قبل أن تتعقد.
- خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية.
- يسمح التفويض بخلق كوادر إدارية قادرة على تحمل المسؤولية.
- التخلص من التركيز الشديد للسلطة .
- توفير الوقت والجهد والمال .
- حل المشكلات والصعوبات التي تواجه سير العمل الإداري بشكل أكثر فعالية، لأن سلطة اتخاذ القرار تكون في يد المرؤوس الأكثر قرباً من الواقع.

على الرغم من ذلك يجب عدم الخلط بين اللاتركيز الإداري واللامركزية الإدارية، ففي اللاتركيز الإداري تكلف الدولة ممثليها في الدوائر والتقسيمات الإدارية بالمزيد من السلطات، أما في اللامركزية فتقوم الدولة بالاعتراف بالمزيد من الصلاحيات

---

[٨٧] يستخدم بعض الكتاب عبارة "صورعدم التركيز الإداري" وأهمها حسب رأيهم: التفويض والإنابة والحلول .انظر د. فوزت فرحان، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، مكتبة الحلبي، ٢٠٠٤،ص: ٥٦ وما بعد .

للهيئات المحلية المنتخبة، فالمفهومان مختلفان قانونياً، لكن العمليتين شبيهتان، حيث إن اللامركزية لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا صحبها عدم تركيز إداري.

- **المبادىء التي تحكم التفويض الإداري:**
  - أن يكون التفويض جزئياً.
  - ينصب التفويض على السلطة من دون المسؤولية.
  - عدم تفويض الاختصاصات المفوضة.
  - لا يكون التفويض إلا من أعلى إلى أسفل.
  - يحق للرئيس الإداري أن يعدل في السلطات المفوضة.
- **شروط صحة التفويض الإداري:**
  - أن يكون هناك نص تشريعي يأذن بالتفويض.
  - أن يكون هذا النص من مرتبة النص الذي منح الأصيل اختصاصاته.
  - أن يصدر قرار من المفوِّض إلى المفوَّض إليه.
- **التفويض في أمريكا والتفويض في فرنسا:**

تتركز السلطة قانوناً في أمريكا بيد الرئيس الإداري ولا تصل إلى المرؤوس إلا بتفويض من الرئيس، وعادة يقوم الرئيس بتفويض الأمور قليلة الأهمية. ولا ينجم عن تفويض الاختصاص تفويض المسؤولية بل تبقى المسؤولية مشتركة بين المفوِّض والمفوَّض إليه.

أما في فرنسا فجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني يسمح به لأن الأصل هو أن يقوم الرئيس الإداري بممارسة الاختصاصات التي أسندها إليه القانون ولا يجوز له أن يتصرف بها عن طريق التفويض إلا إذا أذن المشرِّع له بذلك.

- **التفريق بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع:**

يختلف تفويض التوقيع عن تفويض السلطة في أن الأول يكون تفويضاً للتوقيع فقط، أي من دون ممارسة سلطة بينما يكون الثاني لممارسة السلطات المفوَّض

بها. ويختلف تفويض السلطة عن تفويض التوقيع أيضـاً في أن الأول يـؤدي إلى نقـل الاختصاص المفوَّض، بينما لا يؤدي تفويض التوقيع إلى حرمان صـاحب الاختصـاص الأصيل من ممارسة سلطاته، هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية يكون تفـويض التوقيـع شخصياً ينقضي بتغير شخص المفوِّض أو المفوَّض إليه بينما يوجـه تفـويض السـلطة للمرؤوس بصفته لا بشخصه، فيظل التفويض مع تغير شـخص شـاغل الوظيفـة ذي المنصب، ومن ناحية ثالثة تكون القيمة القانونية للقرارات في حالـة تفـويض التوقيـع مستندة إلى موقع صاحب الاختصاص الأصيل في السلم الإداري بينما تستند إلى موقـع المفوَّض إليه في حالة تفويض السلطة.

ب. التفويض الإداري في سورية:

بقي أن نذكر أن التفويض الإداري يجد له أساساً قانونياً عاماً في سورية يتمثل في المرسوم التشريعي/٦٩/ لعام ٢٠٠٥ بالإضافة إلى التشريعات الإدارية الخاصة التي تتضمن بعض الأحكام التي ترخص للرئيس الإداري استعمال مؤسسة التفويض لأداء بعض المهام الإدارية: من هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال لا الحصر قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦، وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١...والملغى بموجب القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ الذي حلَّ مكان التشريع القديم، ونظام العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام٢٠٠٤ وغيرها من التشريعات الأخرى.

رابعاً– تقدير المركزية الإدارية (المركزية الإدارية في الميزان):

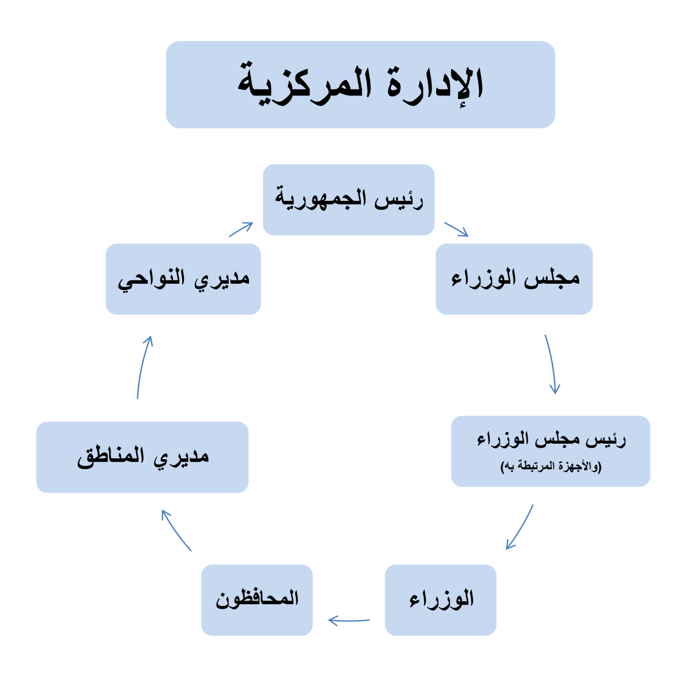
كأي نظام بشري: يحقق نظام المركزية الإدارية بعض الفوائد (الحسنات) ولكن تسجل عليه بالوقت ذاته بعض العيوب. ومن أهم الحسنات التي سجلها الفقه لنظام المركزية الإدارية: أن نظام المركزية الإدارية يحقق الوحدة القانونية والسياسية للدولة، ويقوي السلطة التنفيذية، كما يساعد على الاستقرار والدقة ووضوح الإجراءات الإدارية والاقتصاد في الإنفاق العام، ناهيك عن أن نظام المركزية الإدارية هو الأسلوب

الأمثل والأصلح لإدارة المرافق العامة القومية التي تعدّ بطبيعتها غير قابلة للتوزيع، بل ينبغي أن تدار بأسلوب موحد عن طريق المركز، مثل: مرفق الدفاع ومرفق القضاء والأمن(الوظائف الكلاسيكية للدولة).غير أن هذه الحسنات (وهي أصلاً محل خلاف في وجهات النظر) لا ولن تستطيع الصمود أمام (العيوب) التي تعتري نظام المركزية الإدارية، ولاسيما إذا أمعنا النظر في التغيرات التي طرأت على دور الدولة وفرضتها التطورات الاقتصادية والسياسية والثقافية والنظام العالمي الجديد، فلم يعد نظام المركزية الإدارية صالحاً لإدارة المهام المتعددة والمتنوعة في دول عالمنا المعاصر إدارة كفوءة وفعالة وفق مقاييس جودة الخدمة، فهو نظام بعيد عن المرونة ولا يشجع على الابتكار وعلى مشاركة المواطنين في تحمل المسؤولية في الشأن العام. ناهيك عن أنه يؤدي إلى الهدر في الوقت والمال، أمام هذه العيوب التي لا تخفى على أي من المتتبعين كان لابد من ابتكار نظام إداري آخر لإدارة الخدمات العامة، نظام يراعي المتغيرات التي طرأت على دور الدولة، نظام يقوم على أساس توزيع السلطات لا على أساس حصرية السلطات: إنه نظام اللامركزية الإدارية ونظام التشاركية بين العام والخاص في أداء الخدمات العامة Partenariat public privé (PPP). وسوف تتم دراسة هذا النظام من خلال المبحث الثاني من هذا الفصل.

خامساً- هيكلية الإدارة المركزية في سورية كتطبيق من تطبيقات المركزية الإدارية:

وردت لفظة السلطة المركزية في المرسوم التشريعي ذو الرقم ١٠٧ لعام٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية كما وردت في المادة /٢/ فقرة /٢/ من اللائحية التنفيذية لقانون الإدارة المحلية ذو الرقم /١٥/ لعام١٩٧١ حيث جاء في هذا القانون: "يقصد بالسلطة المركزية: أ. مجلس الوزراء ب. الوزارة المختصة جـــ. وزارة الإدارة المحلية. غير أن هذا التحديد للسلطة المركزية وفق قانون الإدارة المحلية لا يشمل هيكلية الإدارة المركزية برمتها حيث يعد إدارة مركزية بالمعنى الذي تتطلبه أدبيات المركزية الإدارية

كل جهة تتبع للسلطة المركزية والتي تمارس نشاط حكومياً يشمل إقليم الدولة برمته. هذا المعنى ينطبق على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء والمحافظين ومديري المناطق ومديري النواحي، بالإضافة إلى الوحدات الإدارية المساعدة العاملة والاستشارية والملحقة مباشرة برئاسة الحكومة. وإذا حاولنا تصميم هيكل تنظيمي للمستوى المركزي للإدارة الحكومية في سورية فإنه يبدو على الشكل الآتي:



وفق هذه الهيكلية تتألف الإدارة المركزية في سورية من مستويين إداريين هما:

١- الدولة (ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ووحدات الإدارة المركزية الملحقة بها).

٢- المحافظات (ممثلة بالمحافظ ومديري المديريات والمصالح التابعة لسائر وزارات الدولة ومديري المناطق والنواحي).

على خلاف تنظيم الإدارة المركزية في فرنسا والتي تتألف من عدة مستويات هي :

Etat الدولة ⇦ رئيس الدولة + رئيس الحكومة + الوزراء

Région الإقليم ⇦ ممثل السلطة المركزية في الإقليم

Département المحافظات ⇦ ممثل السلطة الإدارية المركزية في المحافظة

وعلى خلاف التنظيم الإداري المركزي في جمهورية ألمانية الاتحادية الذي يتألف من ثلاثة مستويات:[88]

الإتحاد (المستشار والوزراء)	Bund
↓	⇩
الدويلات (رؤساء حكومات الدويلات والوزراء)	Länder
↓	⇩
المحافظات (ممثلي الحكومة المركزية في المحافظات)	Bezirke

[88] **Maurer, aao 1999, S.543**.

المبحث الثاني

اللامركزية الإدارية

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها.

وقد يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية (إقليمية) مستقلة أو على أساس موضوعي (مرفقي) ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية.

والمعيار الذي يميز المركزية الإدارية عن اللامركزية الإدارية: هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها. فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة نكون أمام نظام مركزي.أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية.

وبعد هذه المقدمة حول معنى اللامركزية الإدارية فلابَّد من التفريق بينها وبين اللامركزية السياسية والتعريف بأركانها وأهم صورها ومن ثم تطبيقاتها في سوريا.

ثانياً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات بحيث تتعدد فيها السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما اللامركزية الإدارية فتقتصر على النواحي الإدارية. وبهذا يمكن أن توجد اللامركزية الإدارية سواءً في الدول الاتحادية أو في الدول الموحدة (البسيطة).

بمعنى آخر: لايؤدي شكل الدولة من الناحية الدستورية أي دور في تحديد الأسلوب الإداري المتبع في تقديم وإدارة الخدمات العامة. فاللامركزية الإدارية ليست حكراً على الدولة الاتحادية بل يمكن أن توجد أيضاً في الدولة البسيطة. ومن أهم الفروقات القائمة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية نذكر:

اللامركزية الإدارية:

- تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة والوحدات الإدارية اللامركزية سواء المرفقية منها أو الإقليمية.
- إنها تعبر عن نظام إداري.
- تخضع الوحدات الإدارية في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة.

أما اللامركزية السياسية:

- فتقوم على توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية (الاتحاد) والولايات، بحيث يتولى الاتحاد السلطات الثلاث (التشريعية القضائية التنفيذية) ويكون لكل ولاية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها تمارسها في نطاقها الجغرافي.
- إنها تعبر عن نظام سياسي.
- تتمتع الولايات في الدولة الاتحادية بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية وتمارس صلاحياتها من دون رقابة إلا بحدود ما يفرضه الدستور الاتحادي.

أما الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية فتخضع لرقابة الحكومة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية.وأخيراً فإن اختصاصات الاتحاد واختصاصات الدويلات يتم توزيعها بموجب نص دستوري، أما الاختصاصات الإدارية التي تتولاها الهيئات اللامركزية المحلية فيتم منحها إما بموجب نص دستوري وإمّا بواسطة تشريع داخلي عادي.

ثالثاً: أركان اللامركزية الإدارية:

هناك اتفاق فقهي حول أركان اللامركزية الإدارية ومن أهم هذه الأركان نذكر:

١-الاعتراف بوجود مصالح ذاتية محلية متميزة عن المصالح المركزية:

حيث تتولى السلطة المركزية إدارة المصالح والمرافق العامة القومية ، ويترك للهيئات المحلية (السلطات المحلية) إدارة المرافق المحلية....وهنا يطرح السؤال نفسه حول:

كيفية تحديد المصالح المحلية المستقلة ومعايير فصلها عن المصالح القومية. وفي هذا السبيل تتبع الدول أسلوبين اثنين هما:

الأسلوب الأول: (أسلوب التعداد الحصري) الأسلوب التشريعي: يتمثل في تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد، وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرع.

الأسلوب الثاني: (الأسلوب العام): حيث يحدد المشرع اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة مبهمة طبقاً للقاعدة العامة: كأن ينص المشرع: تختص الوحدات المحلية .بممارسة جميع الاختصاصات ذات الطابع المحلي(Ortlichkeitsklausel)، وتجدر الإشارة أن لكل أسلوب من هذين الأسلوبين محاسنه ومساوئه .

٢-وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح الذاتية:

ينتج عن الاعتراف بوجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية، إسناد إدارة هذه المصالح إلى هيئات معترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة، وما يترتب على هذا الاعتراف من استقلال عن شخصية الدولة ومن التمتع بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

وبذلك: تتمتع الشخصية اللامركزية بالاستقلال عن الدولة، ويكون لها حق المبادأة بالنسبة للاختصاصات الداخلة في اختصاصاتها، واعتبار القرارات الصادرة منها قرارات ذاتية، ولها حق التعاقد، ولها حق التقاضي.

٣- خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

أ. **الأسلوب الإنكليزي** في ممارسة الرقابة على الوحدات اللامركزية (الإقليمية منها والمرفقية): تمارس الوحدات المحلية صلاحيات واسعة وحرية كبيرة في اتخاذ القرارات وتخضع لرقابة سياسية يمارسها البرلمان، ورقابة قضائية، ورقابة من السلطة الإدارية المركزية. وتتجلى رقابة البرلمان في: إنشاء الوحدات اللامركزية، ومنحها الشخصية المعنوية وبيان اختصاصاتها، ويتولى إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها.

أما الرقابة القضائية: فتتم من خلال مخاصمة الحكومة المركزية للهيئات اللامركزية أمام القضاء.

ب. **الأسلوب الفرنسي**: تخضع الهيئات الإدارية اللامركزية وفق هذا الأسلوب إلى رقابة دقيقة ومحكمة.

وتشمل الرقابة الأشخاص اللامركزية وأعمالها.

أما الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية فنتضمن: حق حل المجالس المحلية – وقفها- حق تعيين أعضائها – وحق حجب الثقة عنهم.

أما الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية فتشمل الوسائل الآتية:

- الإذن في اتخاذ التصرف.
- التصديق على الأعمال الصادرة عنها.
- إلغاء بعض القرارات الصادرة عنها وسحبها.
- الحلول محلها في اتخاذ بعض التصرفات.

ولابدَ من التأكيد على أن تصرفات سلطة الرقابة تعد قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يمكنه إلغاؤها في حال كان فيها تجاوز الاختصاصات المنصوص عنها في القوانين النافذة.

ت. **الأسلوب الألماني**: المبدأ : هـــو أن الوحـــدات الإداريـــة تقـــوم بممارســـة اختصاصاتها في ظل القوانين النافذة وبعيداً عن توجيهات السلطة المركزيـــة. وبذلك تقتصر صلاحيات سلطة الرقابة على ممارسة نواحي المشروعية، وهـــي تملك في سبيل تحقيق ذلك الوسائل التالية:

أ أ. **الوسائل الوقائية** : وهي التي تهدف إلى تجنب وقوع المخالفة وأهم هذه الوسائل:

- الإذن الذي تستحصل عليه من السلطة المركزية قبل اتخاذ القرار .
- الإخطار : ويتوجب هنا على الوحدة المحلية (البلدية) وضع سلطة الرقابـــة بصـــورة تصرفاتها.
- التصديق: حيث تعد بعض تصرفات السلطة المحلية مجرّد مشروعات قرارات لاينـــتج عنها أي أثر فعلي حتى تحصل على موافقة وتصديق سلطة الرقابة.

ب ب. **الوسائل العلاجية**: وهي التي تهدف إلى إزالة آثار المخالفة التي ارتكبتها الوحدة الإدارية اللامركزية وأهمها:

- تعطيل قرارات المجالس المحلية المخالفة للقانون.
- إلغاء قرارات المجالس المحلية المخالفة للقانون.
- حل المجلس المحلي المنتخب قبل الأوان.
- تفويض ممثل عن السلطة المركزية لممارسة اختصاصات المجلس المحلي.

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات التي تصدرها سلطة الرقابـــة إزاء قـــرارات المجالس المحلية هي قرارات إدارية نهائية تخضع للطعن أمام القضاء المخـــتص (القضـــاء الإداري) حيث يأخذ القانون الألماني بنظام القضاء المزدوج.

وإننا نتابع اليوم بعض الآراء نحو أسس جديدة للعلاقة بين الإدارة المركزيـــة والإدارة المحلية فرضتها بعض التوجهات الاستراتيجية الجديدة كاالعولمـــة الاقتصـــادية، والنمو السكاني، والمصادر الطبيعية، والعوامل البيئية، وثورة المعلومات، وفعالية النظـــام

الحاكم. حيث فرضت هذه التوجهات إعادة صياغة العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات بحيث توسعت سلطة المحليات على حساب انحسار دور السلطة المركزية.

رابعاً: صور اللامركزية الإدارية:

هناك إجماع فقهي لدى كتاب القانون الإداري في فرنسا وألمانيا ومصر وسوريا وغيرها على أن للامركزية الإدارية صورتين اثنتين هما:

١-اللامركزية الإدارية المحلية:

تتجسد هذه الصورة في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محدده من إقليم الدولة تتمثل في المحافظات-والمدن-والبلدات-والبلديات بكل ما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمله لبعض الالتزامات.

والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو: قيام الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي بوساطة مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون. وقد أخذ الكثير من الدول بهذه الصورة، وطبقها ورسمت أنظمة قانونية متكاملة لتجسيدها بشكل قانوني، ويعبر عنها من الناحية العملية بالإدارة المحلية (الإدارة الذاتية). Selbstverwaltung .

٢- اللامركزية الإدارية المرفقية:

ظهر هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثاً عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية التي كانت تحجم عن ممارستها سابقاً، فكثرت المشاريع والمرافق والمصالح العامة، وظهرت الحاجة إلى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها بشكل مستقل عن الدولة، وبعيداً عن التعقيدات الحكومية، مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية. وقد نشأ هذا النوع

لاعتبارات موضوعية ترجع إلى طبيعة النشاط ونوع المرافق والمشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط.

ويعبر عن اللامركزية المرفقية عادة: بالمؤسسات العامة والهيئات العامة، بحيث تمارس المؤسسة العامة أو الهيئة العامة نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق والأنشطة.

ومن حيث النظام القانوني للامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية فإن الأولى ينظمها قانون واحد يتضمن أحكام موحدة تطبق على جميع الأشخاص الإقليمية، (قانون الإدارة المحلية في سوريا)، أما الأشخاص اللامركزية المرفقية فتخضع من جهة لنظام قانوني واحد (قانون المؤسسات العامة رقم /٢/ لعام ٢٠٠٥ في سورية)، إضافة إلى أنه ينطبق على كل مؤسسة أو هيئة عامة الأحكام التي تضمنها قانون إحداثها.

أخيراً وليس آخراً فإن إحداث اللامركزية المرفقية يعود إلى افتراضات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي، وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية ومن الاستقلال، أما اللامركزية الإدارية المحلية فترجع نشأتها إلى افتراضات إدارية وجغرافية وسياسية. وسوف يتم البحث بالتفصيل في هاتين الصورتين من صور الإدارة في الفصل المخصص للتطبيقات العملية للامركزية الإدارية بصورتيها الإقليمية والمرفقية.

خامساً: تقدير اللامركزية الإدارية: ويعني ذلك تلخيص مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية:

١-مزايا اللامركزية الإدارية (مسوّغات الأخذ بها):

أ. **مسوّغات سياسية** :تعد اللامركزية الإدارية تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري. ويتجلى ذلك في إشراك سكان الوحدات المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا تتجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب، وعلى اختيار أفضل العناصر التي

تصلح لإدارة المرافق المحلية وبذلك تعدّ اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية وتحمل المسؤوليات.

ب. **مسوّغات إدارية:** تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في إدارة المرافق و المشروعات العامة والمتكاثرة، باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة، كما أنها تحقق مبدأ الإدارة عن قرب.

كما تمتاز اللامركزية الإدارية بأن الهيئات اللامركزية سواء" المحلية منها أو المرفقية تكون أقدر من السلطة المركزية في إدارة المصالح والمرافق المحلية، بعيداً عن التعقيدات والإجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية.

٢-مساوىء اللامركزية الإدارية:

أ. المساس بوحدة الدولة السياسية والقانونية.

ب. تحتاج إلى نفقات كبيرة تتحملها خزانة الدولة.

ت. تفتقر اللامركزية المحلية للخبرة والدراية مقارنة مع الإدارة المركزية.

ث. تتجاهل اللامركزية المرافق القومية وتهتم بالمصالح المحلية.

٣-الرد على انتقادات اللامركزية الإدارية:

أ. فيما يتعلق بالمساس بوحدة الدولة فهي غير مهددة على الإطلاق، لأننا بصدد تطبيق لامركزية إدارية و لم نصل بعد إلى اللامركزية السياسية، ناهيك عن أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية التي تهدف إلى الحفاظ على الوحدة القانونية للدولة تكفل إلى حد كبير هذه الوحدة .

ب. أما القول: إن الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدراية فهذا أمر طبيعي، إذ لا يعقل أن تقاس خبرة هذه الهيئات بخبرة الإدارة المركزية، ولكن يفترض أن تقوم السلطة المركزية بتقديم المساعدة الفنية والقانونيةوالمادية للإدارة

اللامركزية، الأمر الذي يؤدي إلى اكتسابها قدر معقول من الخبرة في الشؤون الإدارية.

ت. وبالنسبة للقول: إن اللامركزية الإدارية تحمل خزانة الدولة نفقات كبيرة هي في غنى عنها، فهو غير مقبول أيضاً. فالهيئات اللامركزية تحقق واردات ذاتيـــة (الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها على سكان الإقليم) تنفقها عندئذ على مشاريعها، الأمر الذي يحقق عدالة في توزيع الحصيلة الضريبيِّة، كما يشـــجع الأفراد على الامتناع عن التهرب الضريبي.

الباب الثالث

التنظيم الإداري في سورية

الفصل الأول

الإدارة الحكومية المباشرة (الإدارة المركزية وأشخاصها)

تمهيد :

يتألف التنظيم الإداري المركزي في سورية من ثلاثة مستويات:

١-الإدارة العليا ٢-الإدارة الوسطى ٣-الإدارة الدنيا

أولاً: الإدارة العليا:

تتمثل الإدارة العليا برئيس الجمهورية، مجلس الوزراء والوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإدارات تقوم ليس فقط بوظائف إدارية صرفة، بل تقوم بأعمال الحكومة. وليس من الأمر السهل التمييز بين هذين النوعين من أعمال الإدارة العليا، لأن الوظائف الإدارية من قبل الإدارة العليا تتمثل بالقيادة والتنسيق، لذا فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأعمال الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزراء يقوموا بوظائف تخصصية كل حسب حقيبته، لذا فمن الممكن وصفهم بأهم سلطات إدارية متخصصة (وزارة الداخلية، الاقتصاد، الدفاع، المالية....إلخ).

ومن البديهي أن تعمل هذه المستويات الإدارية وفق مبدأ وحدة الإدارة والتنسيق، وهذا مايمكن تحقيقه من خلال توجيهات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: الإدارة الوسطى:

وهي تتجلى بالمحافظ (كممثل للسلطة المركزية) الذي يقوم بممارسة جميع أعمال الإدارة العامة على مستوى محافظته، أي إنه يمثل السلطة المركزية في محافظته، لذا فإن المحافظ يخضع إدارياً ليس فقط لوزير الإدارة المحلية، بل يخضع أيضاً لباقي الوزراء كلٍّ حسب حقيبته.

فمثلاً في مجال المهن الحرة يرتبط المحافظ بوزير الاقتصاد، وفي مجال حماية الآثار يخضع لتوجيهات وزير الثقافة، وفي مجال الطرق والنقل يخضع لوزير النقل وهكذا...

فهو فعلاً إدارة وسطى، لأنه يعد الوسيط والمنسِّق بين الإدارة العليا والإدارة الدنيا.

ثالثاً: الإدارة الدنيا:

وتتمثل هذه الإدارة بالمنطقة والناحية. حيث يقوم مدير المنطقة ومدير الناحية كل حسب اختصاصه المكاني بإنجاز جميع المهام الإدارية التي يوكلها له المشرِّع، أو التي يمارسها بتفويض من المحافظ.

- **المركز القانوني المزدوج للمحافظ:**

يتميز المحافظ في التنظيم الإداري السوري بمركزٍ قانوني مزدوج. فهو من جهة يمثل الإدارة العليا في محافظته، غير أنه من جهة ثانية يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة. فهو بذلك يعد شخص إداري يتبع السلطة المركزية (الإدارة الوسطى) ومن جهة ثانية يتبع السلطة المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المؤسسة الحقوقية من مؤسسات القانون الإداري موجودة ليس فقط في سورية، بل في شتى النظم الإدارية. ففي ألمانيا الاتحادية مثلاً يقابل مفهوم المحافظ مفهوم مشابه يدعى (مفوَّض الحكومة) الذي يمارس الاختصاصات الإدارية على مستوى إقليم (أو محافظة) ما، ويعد صلة الوصل بين الإدارة العليا والإدارة الدنيا.

وينجم عن الربط بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية بوساطة المحافظ إدارة فعالة تراعي المصالح المركزية والمصالح المحلية.

- **البناء التسلسلي للإدارة المركزية:**

تتميز الإدارة المركزية من الناحية التنظيمية ببنائها التسلسلي، الذي يبدو من خلال صلاحيات الرقابة والتوجيه الذي تتولاه الإدارة العليا على الإدارة الدنيا. وتهدف الرقابة بالدرجة الأولى إلى تنسيق المهام الإدارية وتوحيدها كما تهدف إلى رقابة السلطات كل على حدة. كما أنها تمكّن من ممارسة نوع من الرقابة البرلمانية، حتى ولو كانت رقابة غير مباشرة.وسنقوم بشرح المركز القانوني للمستويات الإدارية الثلاثة (العليا والوسطى والدنيا) في سورية بشيء من التفصيل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول

رئيس الجمهورية

أولاً: موقع رئيس الجمهورية في نظام الحكم:

يجب التفريق هنا بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي. فإذا كانت الحكومة مرتبطة فقط بالبرلمان، نكون بصدد نظام برلماني، أما إذا كان هناك ارتباط للحكومة برئيس الدولة فيكون نظام الحكم نظام رئاسي. وتجدر الإشارة إلى أن نظام الحكم الجمهوري في سورية يعتمد على النظام الرئاسي والبرلماني معاً، لأن الحكومة تكون مسؤولة عن أعمالها سواءً أمام البرلمان (نظام برلماني) وأمام رئيس الجمهورية (نظام رئاسي) وهذا ما أكده دستور البلاد الجديد لعام٢٠١٢. وتجدر الإشارة إلى أن موقع رئيس الجمهورية والسلطات الواسعة التي منحه إياها الدستور يعد نتيجة مباشرة لقرار المشرِّع الدستوري باعتماد النظام الرئاسي. وبهذا يختلف موقع رئيس الجمهورية في سورية عن موقع رئيس الدولة في الدول التي اعتمدت النظام البرلماني (ألمانية-بريطانية-السويد-هولاندة...إلخ) حيث إن وظيفة رئيس الدولة في هذه الأنظمة تقتصر على النواحي التمثيلية.

وبما أن رئاسة الجمهورية تعدّ واحدة من المؤسسات الدستورية، فإننا نحيل إلى مؤلفات القانون الدستوري للتعرف على دقائق الأمور المتعلقة بمنصب رئيس الجمهورية، سواءً لجهة شروط المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أم لجهة كيفية اختياره، أم لجهة مدة ولايته أم لجهة مسؤوليته ومحاكمته أوحتى لجهة السلطات التي يتمتع بها.

بيد أن هذا لا ينبغي أن يمنع التعرض لبعض الأحكام الدستورية المتعلقة بمنصب رئيس الجمهورية في مؤلفات القانون الإداري، لأن رئيس الجمهورية يعد رئيس السلطة التنفيذية في النظام السياسي المختلط (البرلماني-الرئاسي)، ويمارس انطلاقاً من

ذلك الكثير من الاختصاصات ذات الطابع الإداري الصرف إضافةً لاختصاصاته الدستورية. فما الاختصاصات التنفيذية والإدارية لرئيس الجمهورية ؟.

ثانياً: الاختصاصات الإدارية والتنفيذية لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات الإدارية أصالة عن نفسه، وهي اختصاصات مشتقة مباشرةً من الدستور. وهذا يؤكد ما ذكرناه أعلاه بأن رئيس الجمهورية يعد مؤسسة دستورية بامتياز إلى جانب باقي المؤسسات الدستورية الأخرى المتمثلة بمجلس الشعب، والحكومة بما في ذلك رئيسها وأعضائها، والمحكمة الدستورية العليا.

وبالعودة إلى النص الدستوري السوري النافذ لعام٢٠١٢ نجد أن المواد من (٨٣ إلى ١١٧) قد نظمت المركز القانوني لرئيس الجمهورية واختصاصاته. ومن خلال الأحكام الدستورية نستنتج أن رئيس الجمهورية يمارس العديد من الاختصاصات الإدارية الصرفة، لجهة أنه يأتي في قمة الهرم الإداري في الدولة، بل إنه يمارس السلطة التنفيذية نيابةً عن الشعب ويساعده في ذلك الحكومة التي تتألف من مجلس الوزراء ورئيسه ونوابه والوزراء ونوابهم.

ومن ضمن الاختصاصات الإدارية الصرفة التي يمارسها رئيس الجمهورية استناداً إلى الدستور نذكر الاختصاصات الآتية:

١–إنه يمارس السلطة الرئاسية على جميع الجهات العامة في الدولة حيث يحق له طلب تقارير من الوزراء ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته (المادة ٩٩ من دستور عام٢٠١٢).

٢– إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وإعداد مشاريع القوانين، وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها (المادة١٠٠، ١١٢ من دستور عام٢٠١٢).

٣–تعيين كبار الموظفين العسكريين والمدنيين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون (المادة١٠٧ من الدستور).

٤–وضع كل الأنظمة الخاصة بالضابطة الإدارية بصفته ساهراً على الأمن العام(المادة٩٦ من الدستور).

٥–إصدار جميع القرارات والأوامر اللازمة لمنصبه بوصفه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة (المادة١٠٥ من الدستور).

٦–تشكيل الهيئات والمجالس واللجان المتخصصة (المادة ١١٥ من الدستور).

٧–تفويض بعض اختصاصاته لأحد نوابه (المادة ٩١ من الدستور).

٨–وضع السياسة العامة للدولة بالتعاون مع مجلس الوزراء (المادة ٩٨ من الدستور).

٩–ممارسة بعض السلطات الاستثنائية (المادة ١١٤) على غرار ما جاء في المادة /١٦/ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨. وهي سلطات مقيدة بالشروط التي حدَّدها الدستور حصرياً بشكل لا يساء استعمالها، لأن استعمالها بطريقة غير مشروعة يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة. لذا نقترح أن يُصار إلى إعادة صياغة الحكم الدستوري الذي يخوِّل رئيس الجمهورية هذه السلطات الاستثنائية، بحيث يفترض تضمين النص الدستوري مجموعة من الشروط التي ينبغي احترامها من قبل رئيس الجمهورية عند ممارسته هذه السلطات على النحو الذي فعله المشرِّع الدستوري الفرنسي في دستور عام١٩٥٨.[٨٩]

[٨٩] **لمزيد من التفصيل: انظر د. سام دلة، القانون الدستوري، منشورات جامعة حلب،٢٠٠٥،ص:٨٠٥.**

ثالثاً: الأدوات التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الدستورية:

نصَّت المادة١٠١ من دستور عام ٢٠١٢ على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين".

وبنظرة تحليلية إلى هذه المادة نستنتج أن الأداة الرئيسية التي يملكها رئيس الجمهورية هي المراسيم بشتى أنواعها، سواءً كانت مراسيم تشريعية، أم مراسيم تنظيمية،أم مراسيم عادية. ولكن هذا لا يعني أنه ليس بمقدوره إصدار قرارات إدارية أو حتى توجيهات. بل على العكس تماماً فهو يملك سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية في حالات خاصة حدَّدها التشريعات النافذة. والأمثلة على ذلك القرار الذي سيتخذه رئيس الجمهورية لحل المجالس المحلية المنتخبة استناداً إلى ما ورد عليه النص في المادة/١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١٢.

أما بخصوص المراسيم التي يستخدمها رئيس الجمهورية لدى ممارسته لاختصاصاته الإدارية والتنفيذية فهي بمعظمها مراسيم عادية ومراسيم تنظيمية. فما الطبيعة الحقوقية لكلا النوعين من المراسيم؟

رابعاً: الطبيعة الحقوقية للمراسيم العادية والمراسيم التنظيمية: وندرسها وفق الترتيب الآتي:

١-المراسيم العادية:

تخفي المراسيم العادية قرارات إدارية، أي إنها لا تتضمن قواعد عامة ومجرَّدة، أي إنها لا تأخذ صفة التشريع بل يقتصر أثرها في مضمونها، فهي بهذه المنزلة لا تختلف عن باقي القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية التنفيذية الأخرى (رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظون والمدراء العامون ورؤساء المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في وحدات الإدارة المحلية). فهي بهذه المنزلة تتناول شخصاً معيناً بذاته أو

مجموعة أشخاص محدَّدين بذاتهم، كما تشمل حالة أو حالات محدَّدة بذاتها. والأمثلة على ذلك كثيرة:

- مرسوم تعيين محافظ.
- مرسوم تعيين سفير.
- مرسوم تعيين رؤساء الجامعات.
- مرسوم تحديد شواطئ البحر.
- مرسوم تحويل أملاك الدولة العامة إلى أملاك دولة خاصة.[٩٠]

فهذه جميعاً تعد مراسيم عادية وليست مراسيم تنظيمية أو مراسيم تشريعية.

٢-المراسيم التنظيمية:

يملك رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويمارسها بموجب مراسيم تنظيمية.

والمراسيم التنظيمية تختلف عن المراسيم العادية لجهة أنها تتضمن قواعد عامة مجرَّدة، أي إنها عكس المراسيم العادية، قوانين بالمعنى الموضوعي، وهي تختلف عن القوانين الشكلية فقط من حيث الجهة التي تصدرها، حيث يقوم رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية بإصدار المراسيم التنظيمية، في حين يقوم البرلمان بسن القوانين الشكلية.

وتكمن الحكمة في منح رئيس السلطة التنفيذية السلطة التنظيمية في أن هذه السلطة التنفيذية لديها الخبرة الكافية والدراية التامة في الشؤون الفنيِّة بشكل يفوق خبرة

---

[٩٠] تجدر الإشارة إلى أن أملاك الدولة نوعان: أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة. والمقصود بالدولة هنا المفهوم الواسع الذي ينسحب على السلطة المركزية والسلطات اللامركزية.

انظر: د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً مقارناً، المجلد /٢/ التنظيم الإداري،دمشق١٩٨٦.

المشرِّع العادي، أضف إلى ذلك فإنها تركِّز على الأمور التفصيلية التي يتعذَّر على المشرِّع العادي الإلمام بها، الأمر الذي يجعل إسناد صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية أمراً معقولا ومنطقياً[٩١]. فهي إذاً مكملة لدور المشرِّع. ولا تختلف السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم تنظيمية عن تلك التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، الذين خوَّلهم القانون هذه الصلاحية، فهي جميعها تعد قرارات تنظيمية، أو ما يطلق عليها لوائح أو تشريعات فرعيَّة، تمييزاً لها عن التشريعات الأصلية المتجسددة بالقوانين الشكلية التي تقوم السلطة التشريعية عادةً بسنِّها.

وقد درج الفقه على تقسيم المراسيم التنظيمية إلى عدة أنواع أهمها:

أ. المراسيم التنظيمية التي تتضمن أنظمة إدارية عامة:

وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب تفويض تشريعي، وينحصر هدفها في تفسير أحكام القانون الذي تسنُّه السلطة التشريعية. ومن أمثلتها: المرسوم التنظيمي رقم /٢٥٠/لعام ٢٠٠٦ المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم/٦/ لعام٢٠٠٦.

ب. المراسيم التنظيمية التي تتضمن الأنظمة العادية:

وهذه المراسيم تأخذ نموذج القرار الإداري، أي كان من المفترض أن تصدر من الوزير المختص، غير أن ظروف معينة فرضت إصدارها بصيغة مراسيم لتفادي التناقضات التي يمكن أن تحصل بين الوزارة المختصة ووزارة أخرى، فيقدِّم رئيس الجمهورية نفسه بوصفه الحكم بين الوزارتين.

ومن الممكن أن يعود السبب في إصدارها بصيغة مرسوم إلى أن الوزارة المعنيِّة قد تراخت عن إصدار القرار اللازم لتنظيمها، أو لأن الموضوع من الأهمية بمكان، الأمر

---

[٩١] انظر د.عبدالله طلبة، د.محمد الحسين، د.مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح،٢٠٠٥،ص: ١٤٧ وما بعد.

الذي يتطلب تنظيمه بمرسوم تنظيمي كما هو الحال في إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، حيث يتم إحداث هذه الجهات بمرسوم تنظيمي استناداً لأحكام المادة /٢/ من القانون رقم /٥٠/ لعام٢٠٠٤ المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة.

خامساً: حدود السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية:[٩٢]

يُقصد بحدود السلطة التنظيمية: مجموعة القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنظيمية، وهي قيود تنبثق من مبدأ تدرج القاعدة القانونية، حيث تأتي المراسيم التنظيمية وباقي القرارات الإدارية التنظيمية في مرتبة تلي التشريع العادي، لذا فإن كل موضوع تأتي المراسيم التنظيمية لتنظِّمه ينبغي أن يكون مسبوقاً بنص تشريعي نافذ، لأن الغاية من المرسوم التنظيمي هي أصلاً تفسير أو تنفيذ قانون قائم، ومن هنا لا يُتصوَّر صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق له التشريع النافذ إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة، ومن هذه الحالات:

١- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة، والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من الدستور مباشرةً كونه يسهر على تسيير مرافق الدولة بانتظام واضطراد (المادة ٩٦ من دستور عام ٢٠١٢).

٢- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالضابطة الإدارية والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من وضعه ساهراً على أمن الدولة. (المادة ٩٦من دستور ٢٠١٢).

---

[٩٢] **انظر: د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة (دمشق) ١٩٧٥، ص:١٤٢.**

لذا فلا غرابة أن نجد مراسيم تنظيمية في هذين المجالين، من دون أن تكون مسبوقة بتشريعات أصلية، لأن مصدر الاختصاص في هذه الحالة هو الدستور، وليس التشريع العادي. أي عندما يصدر رئيس الجمهورية هكذا مراسيم، إنما يستند في حيثيات إصدارها إلى الدستور مباشرة، وليس إلى التشريع العادي، لأن هذا الأخير غير موجود أصلاً (فهي إذاً سلطة تنظيمية أصلية).

وبالعودة إلى حدود السلطة التنظيمية نجد أن هناك حدوداً موضوعية أيضاً، تتجلى في أن سلطة إصدار المراسيم التنظيمية هي استثناء على المبدأ، الذي يقوم على أن المشرِّع هو سيِّد التشريع، لذا فإن هناك موضوعات لا يجوز أن تنظم بمراسيم تنظيمية بل يحتاج تنظيمها من الناحية الدستورية إلى قوانين عادية برلمانية، نظراً لحساسية هذه الموضوعات وارتباطها مباشرةً بكيان الأفراد أو ملكياتهم. ومن أمثلة هذه المواضيع: موضوع فرض ضرائب جديدة أو إحداث عقوبات جديدة، فكلا الموضوعين يحتاجان إلى تشريع تسنّه أصولاً السلطة التشريعية المختصة[٩٣].

---

[٩٣] **انظر المادة ١٨ من دستور٢٠١٢ التي تشترط أن يتم فرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة بقانون.**

المبحث الثاني

الحكومة

أولاً: عام:

تعد الحكومة هيئة القيادة السياسية والإدارية في الدولة. وهي بهذه المنزلة تشكل مؤسسة دستورية عليا مستقلة تتمتع بجملة واسعة من الاختصاصات. ولاشك في أن المركز القانوني للحكومة في النظام السياسي البرلماني، يختلف عنه في النظام السياسي الرئاسي، أو شبه الرئاسي لجهة أن الحكومة في النظام البرلماني تُشَكَّل بعد انتهاء الانتخابات البرلمانية، إذ يقوم زعيم الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة من ضمن الأعضاء الفائزين في الانتخابات، ويصبح رئيساً لها. وقد يستلزم الأمر أن يُصار إلى تشكيل جكومة ائتلافية، حيث يتفق الحزب الفائز في الانتخابات مع حزب آخر من أجل اكتساب الأغلبية البرلمانية اللازمة في مواجهة المعارضة.

أما في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي (أميركا–فرنسا–سورية) فإن الأمر يختلف حيث يقوم رئيس الدولة بتشكيل الحكومة بعد فوزه في الانتخابات من وسط الحزب الذي ينتمي إليه، وحتى من قيادات سياسية أخرى. وبهذه الآلية فإن رئيس الجمهورية في هذا النظام يكون سيِّد السلطة التنفيذية، أي إنه يرأس جميع أعضاء الحكومة.

وسنقوم بتوضيح المركز القانوني للحكومة في سورية استناداً إلى نص دستور٢٠١٢.

ثانياً: المركز القانوني للحكومة في سورية:

تعدّ الحكومة في سورية الهيئة المكملة للسلطة التنفيذية إلى جانب منصب رئيس الجمهورية.

وقد ورد النص عليها في دستور ٢٠١٢ في المواد (من١١٨ إلى ١٢٩).وبنظرة سريعة إلى هذه الأحكام الدستورية نجد أن الحكومة تعد الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة وهي مسؤولة عن تسيير سائر جوانب الحياة العامة في الدولة.
بعبارة أخرى: تعد الحكومة الهيئة الدستورية الأكثر انشغالاً في وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

ثالثاً: مكونات الحكومة في سورية:

تتألف الحكومة في سورية من رئيس ومن الأعضاء. وقد أطلق الدستور السوري على الحكومة وصف "مجلس الوزراء" الذي يتألف من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، الوزراء أصحاب الحقائب، ووزراء الدولة.

ويتم تشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى الدستور السوري بمرسوم من رئيس الجمهورية الذي يقوم بتكليف من يشاء بتشكيل الوزارة، وبعد التشكيل يقوم الشخص المكلف برئاسة مجلس الوزراء.

١-رئيس مجلس الوزراء:

أ. طريقة تسميته:

تتم تسمية رئيس مجلس الوزراء بمرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية ويتضمن هذا المرسوم عادةً تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة ورئاستها. (المادة٩٧ من دستور٢٠١٢). ومن هنا فإن رئيس الحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية إضافةً إلى مسؤوليته أمام مجلس الشعب (المادة١٢١ من دستور ٢٠١٢).

وتتم إقالة رئيس مجلس الوزراء بالآلية نفسها التي تتم فيها تسميته، أي إن الأمر يحتاج إلى مرسوم عادي عملاً بقاعدة توازي الأشكال.

ويعاون رئيس مجلس الوزراء عادةً عددٌ من النواب[٩٤] الذين هم في الوقت نفسه أعضاء في الوزارة. ويقوم كل نائب بممارسة اختصاصاته بالنظر إلى الملف الموكل إليه (اقتصادي-خارجي-دفاع....إلخ).

ب. اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الإدارية:

حدَّد الدستور السوري لعام٢٠١٢ اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وقد قام المشرِّع بتحديد آلية عمل المجلس من خلال المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام٢٠٠٥. ويستنتج من هذا التشريع أن مجلس الوزراء يقوم برئاسة المجلس ويتولى إدارة الجلسات ويمارس سلطة الإشراف المباشر على أعمال الوزراء من خلال طلب تقارير منهم عن نشاط وزاراتهم. كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بمهام الرقابة على أعمال الوزراء ومدى تقيدهم بالقوانين والأنظمة والسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء.

ومن الاختصاصات الدقيقة لرئيس مجلس الوزراء سلطته في حل الخلافات حول الاختصاص بين الوزراء، أو حتى في حالات اختلاف الرأي بين الوزراء.

ولا يدخل في صلاحيات رئيس مجلس الوزراء أن يحل محل أي وزير لإدارة وزارة ما وتسيير أمورها.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك سلطة تبديل الحقائب الوزارية حيث إن هذا يدخل باختصاصه بالاشتراك مع رئيس الجمهورية لدى تشكيل الوزارة، وبعد ذلك تنتهي صلاحيته في هذا الشأن.

---

[٩٤] تتألف الوزارة الحالية في الجمهورية العربية السورية من ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء.

٢- مجلس الوزراء:

أ. اختصاصاته:

يعد مجلس الوزراء مركز الثقل في السلطة التنفيذية، إذ إنه يتولى دراسة الأمور العامة واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها على خلاف مهمة رئيس مجلس الوزراء الذي يتولى بالدرجة الأولى متابعة تنفيذ ماصدر من مقررات في المجلس.

أما الاختصاصات التي نصَّ عليها دستور٢٠١٢ وتبعه بذلك المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام٢٠٠٥ الناظم لعمل مجلس الوزراء، فهي تقسم إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى: اختصاصات دستورية: حيث يعد مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها (المادة١١٨ من دستور ٢٠١٢).

كما يعد مجلس الوزراء سلطة وصائية تمتلك حق التوجيه والأمر لتأتمر بأمرها سائر السلطات الأدنى. ومن أهم الاختصاصات الدستورية نذكر: متابعة وتوجيه أعمال الوزارات والإدارات التابعة للدولة، ووضع مشروع الموازنة العامة للدولة، وإعداد مشروعات القوانين، وإعداد خطة التنمية، وعقد القروض ومنحها وفق أحكام الدستور، عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفق أحكام الدستور، وملاحقة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

المجموعة الثانية: اختصاصات قانونية: (أي الاختصاصات المستمدة من التشريعات العادية) وهي اختصاصات ورد ذكرها في المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام٢٠٠٥ الذي حدَّد مهام مجلس الوزراء بدقة. ومن هذه الاختصاصات: مناقشة السياسة العامة للدولة، وتنفيذ سياسة الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإقرار المراسيم والقرارات التي تتعلق بالتخطيط واستثمار القرارات القومية، وتنظيم جهاز الدولة

الإداري، وتبسيط هيكله، وتسهيل طريقة عمله، والعمل على تأهيل وتدريب العاملين في الأجهزة الحكومية من جميع النواحي وتهيئة كوادر الدولة.

ب. لجانه الدائمة:

تمَّ إحداث ثلاثة أنواع من اللجان وهي: اللجنة الاقتصادية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، لجنة الخدمات برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات ووزير الإدارة المحلية، ولجنة التنمية البشرية برئاسة وزير التعليم العالي.

وتقوم كل لجنة من هذه اللجان بإنجاز ما يدخل في اختصاصاتها، والعمل على التنسيق بين الوزراء المعنيين.

ت. الأجهزة الملحقة برئيس مجلس الوزراء:

يلحق برئيس مجلس الوزراء عدد من أجهزة الأركان تساعد الحكومة في النهوض بمهامها، ومن هذه الأجهزة:

- هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
- الجهاز المركزي للرقابة المالية.
- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.
- هيئة المنافسة ومنع الاحتكار.
- الهيئة العليا لشؤون البحث العلمي.
- المكتب المركزي للإحصاء.
- هيئة الطاقة الذرية.
- الهيئة السورية لشؤون الأسرة.
- مصرف سورية المركزي.

- مجلس الدولة.

وقد تمَّ إحداث الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالقانون ٢٣ لعام٢٠٠٣ والتي حلَّت محل مكتب شؤون مجلس الوزراء. وتتألف الأمانة العامة من عدة مديريات أهمها: مديرية الدراسات والاستشارات القانونية، والمديرية المالية والإدارية، والسجل العام للموظفين، ومديرية التوثيق والمعلومات وأمانة السر.

ومن المهام الجوهرية التي تتولاها الأمانة العامة لمجلس الوزراء التنسيقُ مع مجلس الدولة بموضوع صياغة التشريعات التي تعد إحدى المهام الأساسية للجمعية العمومية لمجلس الدولة.

٣- الوزراء:

أ. طريقة اختيار الوزراء:

يختلف الأمر فيما لو كنا في نظام رئاسي أو نظام برلماني. ففي النظام البرلماني يقوم الوزير الأول بتشكيل الوزارة من الحزب الفائز بالانتخابات أو من خلال ائتلاف حكومي مع حزب آخر.

أما في النظام الرئاسي أو النظام المختلط (الرئاسي البرلماني كما هو الحال في سورية) فيتولى رئيس الدولة اختيار الوزراء بطريقة الاختيار الحر، أي الاختيار الذي يقوم على الانتماء السياسي والمذهبي والكفاءة الفنية والإدارية والسياسية. وإذا كان بعض الباحثين ينطلق من فكرة إن الوزير يدير ولا يحكم، فإن هذه المقولة تصلح فقط في النظم الشمولية التي تقوم على مبدأ الحزب الواحد أو القائد. أما في النظم البرلمانية فإن الوزير يدير ويشرف على حقيبته بشكل مستقل وعلى مسؤوليته الذاتية. ولا يعد الوزراء بحال من الأحوال في هذه النظم مجرَّد مساعدين للوزير الأول، ((كما هو الحال بالنسبة لمنصب "السكرتير" في النظام الأمريكي الذي يقوم على مبدأ أحادية السلطة

التنفيذية))، بل يعد الوزراء من ضمن الهيئات الدستورية التي تسند إليها الكثير من الاختصاصات الدستورية والإدارية.

ب. الحقائب الوزارية:

يختلف عدد الحقائب الوزارية من دولة إلى دولة أخرى.

بيد أنه يوجد عدد من الحقائب الوزارية تدعى الوزارات التقليدية التي ينبغي أن توجد في هيكلية أي دولة مهما اختلف النظام السياسي فيها(Klaasische Ministerion). وبصورة خاصة: وزارة الخارجية، المالية، العدل، الداخلية، الدفاع، حيث تدخل اختصاصات هذه الوزارات في الوظائف التقليدية للدولة، وبصورة خاصة الدولة الحارسة.

ت. اختصاصات الوزراء:

ورد النص على اختصاصات الوزراء في الدستور وفي التشريعات العادية. وبالعودة إلى الدستور نستخلص أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته (المادة ١٢٢ من دستور ٢٠١٢).

وبناءً على ذلك يقوم الوزير بتمثيل الدولة في كل ما يتصل بشؤون وزارته، أي إن الشخصية المعنوية تكون للدولة وليس لكل وزارة على حدة، وبالتالي فهو يبرم العقود المتعلقة بوزارته باسم الدولة ويتخذ القرارات الخاصة بأملاك الدولة في نطاق وزارته، ويعقد النفقات ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الموازنة في ضوء أحكام المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام٢٠٠٦ المتضمن القانون المالي الأساسي.

وبما أن الوزير يشغل قمة التنظيم الإداري الهرمي في الدولة، فإنه يعد بهذه الصفة الرئيس الإداري الأعلى لجميع العاملين التابعين له سواءً في الإدارة المركزية، أو في المديريات التابعة لوزارته.

وبذلك فإن سلطات الوزير تتوزع بين التقرير والتنظيم الداخلي للمصالح التابعة لوزارته والرقابة (انظر المرسوم /٤٠/ لعام٢٠٠٥).

ث. مسؤولية الوزراء:

بما أن الوزير يتمتع ببعض الصلاحيات، فهو مسؤول بشكل مباشر عن أدائها وعن الآثار الناجمة عن تصرفاته استناداً إلى المبدأ التنظيمي: الذي يقوم على التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية. والمسؤولية تعني بشكل دقيق: المساءلة سواءً أمام رئيس الجمهورية أم أمام مجلس الشعب أو حتى أمام القضاء.

وتتنوع المسؤولية التي يتعرَّض لها الوزير تبعاً لتنوع وظائفه. فبما أنه يقوم بوظيفة الإشراف والمتابعة على أعمال الوزارة ضمن السياسة العامة للدولة، فإنه يخضع للمساءلة السياسية. وكونه يقوم بتصرفات إدارية فإنه يساءل أيضاً مسلكياً. وبما أنه كأي شخص عادي قد يرتكب الجرائم الجزائية أو يرتكب أخطاء في علاقته مع الأفراد فإنه يساءل جزائياً ومدنياً. ونظراً لأهمية كل نوع من هذه المسؤوليات، نجد من الضروري توضيح كل واحدة على حدة.

أ أ. المسؤولية السياسية (أو ما يسمى التبعة السياسية):

حدَّد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ أحكام هذه المسؤولية حيث حدَّدت المادة (٩٧) من الدستورمسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية الذي يملك إعفاء الوزير من منصبه. كما حدَّدت المادة (٧٥) من ذات الدستور مسؤولية الوزراء أمام مجلس الشعب الذي يملك سؤال الوزير واستجوابه والتحقيق معه ومن ثم حجب الثقة عنه بأغلبية أعضاء مجلس الشعب، وفي حال حجب الثقة عن الوزير، فعلى هذا الأخير تقديم استقالته. وقد حدث ذلك في التاريخ السياسي والإداري الحديث لسورية أكثر من مرة.

ب ب. المسؤولية الجزائية للوزير:

كغيره من الموظفين فقد يرتكب الوزير أفعالاً يعاقب عليها القانون الجزائي في معرض ممارسته لمنصبه أو بسببه. في هذه الحالة لا يعفى الوزير من المسؤولية الجزائية، أي إنه لا يمتلك حصانة ضد إيقاع العقوبات، بل يخضع كغيره للمساءلة الجزائية التي تتم وفق إجراءات خاصة حرص المشرِّع الدستوري أن يدرجها في الوثيقة الدستورية.

وبالعودة إلى الدستور نجد أن المادة (١٢٤) من دستور عام٢٠١٢ قد أعطت رئيس الجمهورية صلاحية إحالة الوزير المخالف للمحاكمة الجزائية، وينجم عن إحالة الوزير إلى المحاكمة الجزائية الآثار الآتية:

– وقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام وإلى أن تقوم المحكمة بالبت في التهمة.

–إذا أقيل الوزير إثر ذلك أو تقدَّم باستقالته، فتبقى محاكمته قائمة (المادة ١٢٤ فقرة /٣/من دستور ٢٠١٢).

ت ت. المسؤولية المدنية (الحقوقية):

تقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان:

الخطأ، الضرر، العلاقة السببية. وبما أن الوزير يمارس عملاً عاماً وقد يرتكب الأخطاء في أثناء ممارسته هذا العمل، فإن الأضرار الناجمة عن تصرفه بحق الأفراد تكون بحاجة إلى جبر من خلال التعويض الذي ينبغي أن يحصل عليه المضرور.

وهنا نتساءل عن الجهة المكلفة بدفع التعويض: هل الدولة بوصفها مسؤولة عن أعمال السلطة التنفيذية أم الوزير بذاته ؟

لم يحدِّد المشرِّع الدستوري أو المشرِّع العادي أوجه هذه المسؤولية، لذا ينطلق الفقه من القواعد العامة، ويرى أن يُصار إلى التفريق بين الخطأ المرفقي والخطأ

الشخصي. ففي الحالة الأولى تسأل الدولة عن نتائج الأخطاء، وفي الحالة الثانية يُسأل الوزير بشكل شخصي عن نتائج الأخطاء.[٩٥]

ث ث. المحظورات الدستورية والقانونية:

نظراً للموقع السياسي والإداري الذي يحتله الوزير، ونظراً للنفوذ الذي يملكه والمستمد من صلاحياته القانونية، فإن المشرِّع الدستوري والمشرِّع العادي قد حدَّدا فئة من المحظورات على الوزير، وهي جملة من الواجبات السلبية التي تقع على عاتق الوزير. وبالعودة إلى الدستور والتشريعات الناظمة نستخلص المحظورات الآتية:

- عدم جواز عضوية الوزير في مجلس إدارة شركة خاصة.
- عدم جواز الاشتراك في أي عمل تجاري أو صناعي أو مهني.
- عدم جواز الاشتراك في المناقصات أو المزاودات التي تجريها الدولة أو أي وحدة إدارية لا مركزية.

وتستند هذه المحظورات إلى فكرة عدم استغلال الوزير لنفوذه الوظيفي، مما يؤدي إلى خرق مبدأ المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص.

٤- باقي أشخاص الإدارة المركزية في سورية:

بالعودة إلى التقسيمات الإدارية للجمهورية العربية السورية التي حدَّدها قانون الإدارة المحلية الجديد رقم١٠٧ لعام٢٠١١ نجد أن القانون أخذ بالتقسيم الرباعي لإقليم الدولة: حيث تقسم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات، ومدن، وبلدات، وبلديات. وهكذا نجد أن أكبر الوحدات الإدارية هي المحافظة، التي تقسم بدورها إدارياً إلى مناطق والمناطق إلى نواح. وهذه التقسيمات الإدارية وجدت لتشكل اليد

[٩٥] للمزيد من الاطلاع على مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي: انظر: د.عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،مرجع سابق: ص:٣٠٠ وما بعد.

الطولى للحكومة المركزية في المحافظات والمناطق، ولكي تتولى وظائف السلطة المركزية في تلك المحافظات، بحيث تترك لوحدات الإدارة المحلية اللامركزية صلاحيات إدارة شؤونها المحلية بشكل مستقل عن توجيهات السلطة المركزية بوساطة السلطات التقريرية (المجالس المحلية) والسلطات التنفيذية (المكاتب التنفيذية).

هذا ويكون على رأس كل محافظة محافظ، وعلى رأس كل منطقة مدير منطقة، وعلى رأس كل ناحية مدير ناحية. وبهذه التقسيمات الإدارية تكتمل الهيكلية الإدارية المركزية في الدولة. وبالنظر إلى المركز القانوني لكل من المحافظ ومدير المنطقة ومدير الناحية كونهم من أشخاص الإدارة المركزية في سورية، نرى من الضروري التعرف على المركز القانوني لكل من هذه المناصب الإدارية واختصاصات كلٍّ منهم والمهام المسندة إليهم وفق أحكام قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١.

أ. المحافظ:

ورد النص عن المحافظ في قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١ حيث أفرد المشرع للمحافظ مجموعة من المواد في هذا القانون (المواد من٣٩ إلى٥٧).

ومن ثم فقد حدَّد القانون كيفية تعيين المحافظ وصلاحياته بشيء من الصراحة التي لا تدع مجالاً للشك والاجتهاد.

وبالعودة إلى نصوص قانون الإدارة المحلية المتعلقة بطريقة تعيين المحافظ نجد أن السلطة المختصة بتعيين المحافظ هي مقام رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، حيث يتولى ذلك بموجب مرسوم عادي. ويُعيَّن المحافظ بطريقة الاختيار الحر، سواءً من وسط الموظفين الرسميين أو من وسط المواطنين من أصحاب الموقع السياسي أو الإداري المميز. ولا يشترط المشرِّع فيمن يعين بمنصب محافظ سوى توافر شروط تولي الوظيفة العامة الواردة في النظام الأساسي الموحَّد للعاملين في الدولة. بيد أنه درجت العادة أن يكون عمر المحافظ أكثر من أربعين عاماً، سواءً من الضباط

العسكريين أم من المدنيين الذين لهم خبرة في المجال السياسي والإداري، لأن منصب المحافظ ليس فقط ذا طبيعة إدارية، بل يعدّ ذا طبيعة سياسية أيضاً.

ويتبين من نصوص قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١ أن المحافظ يتمتع بمركز قانوني مزدوج كما ذكرنا أعلاه. فهو من جهة يمثل السلطة التنفيذية المركزية في محافظته وبالتالي هو عامل لجميع الوزارات في محافظته، ومن جهة أخرى يتولى المحافظ رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، بعد أن تم إقصاءه بموجب قانون الإدارة المحلية عن رئاسة مجلس المحافظة المنتخب.[٩٦] ولعلَّ غاية المشرِّع في الإبقاء على ترأُّس المحافظ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، تكمن في أن يشكل المحافظ نوعاً من الارتباط بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وإن كنا نتمنى أن يقتصر دور المحافظ على صلاحياته المركزية التي يباشرها ضمن الحدود الإدارية للمحافظة باسم السلطة المركزية ولحسابها.

ومن الناحية الإدارية التسلسلية يتلقى المحافظ الأوامر والتوجيهات من وزير الإدارة المحلية، أما فنياً فهو يخضع لتوجيهات وتعليمات كل وزير حسب الحقيبة التي يملكها، كونه عاملاً لجميع الوزارات. ولكن ما اختصاصات المحافظ وكيف يُساءَلْ؟.

أأ. اختصاصات المحافظ:

تقسم اختصاصات المحافظ إلى مجموعتين رئيسيتين:

الأولى: اختصاصات يقوم بها بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية.

الثانية: اختصاصات يقوم بها باعتباره رئيساً للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

وإننا نكتفي هنا بالإحالة إلى نص قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ وبخاصة الأحكام المتعلقة بالمحافظ للاطلاع على اختصاصات المحافظ، حيث تجدون

---

[٩٦] كان المحافظ في ظل قانون الإدارة المحلية رقم /١٥/ لعام١٩٧١ الملغى بموجب القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ يرأس مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي.

النص القانوني الكامل لهذا القانون ضمن ملاحق هذا الكتاب (المادة٤٤ وما بعد من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١).

ب ب. مسؤولية المحافظ:

نظراً لما يتمتع به هذا المنصب من مزايا سياسية وإدارية، فإنه ينبغي الحفاظ على هيبة هذا المنصب من خلال عدة ضمانات تخص محاكمة المحافظ ومساءلته. وقد تنبَّه المشرِّع لهذا الأمر عندما حدَّد إجراءات محاسبة المحافظ مسلكياً وجزائياً وفق الإجراءات الآتية:

-المسؤولية المسلكية: يُحال المحافظ بمرسوم بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية إلى مجلس القضاء الأعلى لمحاكمته أمامه من الناحية المسلكية (الوظيفية).

-المسؤولية الجزائية: لا تُحرَّك دعوى الحق العام ضد المحافظ إلا بقرار يصدره مجلس القضاء الأعلى بهذا الشأن. وبذلك يُعامل المحافظ مسلكياً معاملة القضاة من الناحية المسلكية، وهي ضمانة لابأس بها.

ب. مدير المنطقة ومدير الناحية:

قلنا سابقاً: إن المحافظات تقسم إلى مناطق ويدير كل منطقة مدير منطقة، وتقسم المناطق إلى نواحٍ ويدير كل ناحية مدير الناحية.

وبما أن المنطقة والناحية ليست لهما شخصية معنوية، حيث إن شخصيتهما مندمجتان بالشخصية المعنوية للمحافظة، فإن كلاً من مدير المنطقة ومدير الناحية يعدان اليد الطولى للمحافظ وبالتالي للسلطة المركزية.

لذا فهما يمارسان اختصاصاتهما الواردة في القوانين والأنظمة النافذة تحت إشراف وتوجيه ورقابة الحكومة المركزية. ممثلة بوزير الداخلية والمحافظ. وهما مسؤولان عموماً عن تنفيذ القوانين والأنظمة في دائرتهما. وأهم الاختصاصات على الاطلاق نذكر: اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام أي إنهما يتولان وظائف الضابطة العدلية

ووظائف الضابطة الإدارية بالإضافة إلى مؤازرتهما للمجالس المحلية التي تعمل في نطاق عمل كلٍّ من المنطقة والناحية. وللإحاطة بجميع جزئيات هذا الاختصاص نحيل أيضاً إلى قانون الإدارة المحلية لاستكمال الصورة بشكل واضح.

بذلك نكون قد ختمنا بحث الإدارة المركزية وأشخاصها في سورية وننتقل الآن لدراسة التنظيم الإداري اللامركزي الذي يعد ليس فقط نظيراً للإدارة المركزية بل مكملاً له.

الفصل الثاني

الإدارة الحكومية غير المباشرة[٩٧]

(الإدارة اللامركزية وتطبيقاتها في سورية)

تقسيم :

نكون أمام إدارة حكومية غير مباشرة (إدارة لامركزية) عندما تقوم الدولة (كسلطة مركزية) بنقل عملية إنجاز الوظائف الإدارية إلى منظمات إدارية مستقلة قانونياً. أي إن الدولة بوصفها سلطة مركزية لاتتولى الوظائف الإدارية بنفسها، بل تنقلها إلى أشخاص إدارية مستقلين.

ويقصد بالمنظمات الإدارية المستقلة التي تتولى الإدارة الحكومية غير المباشرة: وحدات الإدارة المحلية، والمؤسسات العامة، والهيئات العامة.[٩٨]

ولاشك في أن وحدات الإدارة المحلية (الكيانات المحلية) تحتل دوراً بارزاً في هذا النوع من أنواع الإدارة الحكومية، لأنها تشكل النموذج الحقيقي (المسطرة) لباقي الكيانات الإدارية اللامركزية. وانطلاقاً من الدور البارز لوحدات الإدارة المحلية سنقوم

---

[٩٧] يجب استخدام هذا المصطلح بحذر كي لا يساء فهمه حيث يستخدم كنقيض للإدارة المباشرة التي تعني الإدارة المركزية. بهذا تكون الإدارة غير المباشرة إدارة لا مركزية، ولكن بالمعنى المجازي فقط.

[٩٨] يضيف الفقه الألماني بعض أشخاص القانون الخاص الذين تستعين بهم الإدارة إلى فئة أشخاص الإدارة الحكومية غير المباشرة ويسمى هؤلاء في الفقه الألماني: المستعار والمساعد الإداري للإدارة العامة(Beliehene und Verwaltungshilfe).

بداية بدراسة اللامركزية الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) في سورية، ومـــن ثم نتـــولى دراسة الإدارة اللامركزية المرفقية.

المبحث الأول

تطبيقات الإدارة اللامركزية المحلية في سورية

مقدمة عامة:

تطورت الإدارة اللامركزية المحلية في دول عالمنا المعاصر، ونشأت عبر مراحل تاريخية مختلفة. والجدير بالذكر أن جميع المراحل التاريخية لنظام الإدارة اللامركزية المحلية في شتى دول عالمنا المعاصر تأثرت ولا تزال تتأثر بنظرية السلطة البلدية ونظرية اللامركزية الإدارية في فرنسا من جهة، كما تأثرت بنظرية الحكم المحلي البريطاني من جهة أخرى. ويعود ذلك للنفوذ الانتدابي الذي فرضته هاتان الدولتان عبر التاريخ الحديث. ولا ينبغي أن ننسى أيضاً تأثير الفكر الإداري اللامركزي في ألمانية على فلسفة النظام الإداري اللامركزي في معظم دول عالمنا المعاصر، لما يتميز به هذا النظام من خصوصيات ومزايا جعلت منه أنموذجاً لامركزياً يقتدى به. حيث تعود الجذور التاريخية للنظام الإداري اللامركزي الألماني إلى عهد الإصلاحات الإدارية التي قام بها العالم الألماني "فون شتاين"، حيث حصلت الإدارة المحلية من خلال هذه الإصلاحات على مكانة مرموقة في جهاز الدولة، وما مَيَّز هذه الفترة التاريخية لتطور الإدارة اللامركزية المحلية في ألمانية هو نظام المدن "البريوسي" لعام١٨٠٨، الذي أرسى الأساس القانوني للعمل البلدي، بل كان نقطة مضيئة على طريق الحصول على الاستقلال البلدي.

وما يجدر ذكره في هذا المجال ما جاء في قضاء المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية تقييماً لنظام المدن البرويسي قولها: "إن هدف نظام المدن البرويسي هو التقريب بين المواطن والدولة، وتخفيف الفوارق بين الحكام والمحكومين، وتقوية المشاركة

المسؤولة للمواطنين في الإدارة العامة، وخصوصاً على المستوى البلدي، وذلك لتعليم المواطن على تحمل المسؤوليات والعمل السياسي العام"[٩٩].

وفي قطرنا العربي السوري مرت الإدارة اللامركزية المحلية بمراحل تاريخية عدّة، بدأت مع صدور القرار /٥/ل.ر عام ١٩٣٦ في عهد الانتداب الفرنسي، مروراً بمرحلة قانون البلديات رقم /١٧٢/ لعام١٩٥٦، وقانون التنظيمات الإدارية رقم٤٩٦ لعام١٩٧٥، والمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام١٩٧١، المتضمن قانون الإدارة المحلية، وانتهاءً بصدور المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية الجديد الذي ألغى بموجب المادة /١٦١/ منه جميع القوانين السابقة له، وأرسى فلسفة جديدة للإدارة المحلية في سورية، تختلف عن النمط الإداري البلدي الذي تضمنته القوانين السابقة له في التطبيق. ونظراً لحداثة هذا التشريع الذي يعتريه بعض الغموض، فإننا سنقوم بشرحه بشيء من التفصيل، ليتسنى لطلابنا الأعزاء وللقارئ العربي الكريم بعامة اكتساب معرفة قانونية حول هذا التشريع الذي يشكل دستور الإدارة المحلية في سورية، بنفس المنزلة التي يشكل من خلالها نظام العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام٢٠٠٤ دستور الوظيفة العامة في سورية.

بيد أننا نجد من الضروري قبل التعرض لأحكام هذا القانون، البحث في الأبعاد المختلفة للإدارة اللامركزية المحلية من خلال مدلوليها السياسي والقانوني، ومن ثمَّ نتعرض للأساس الدستوري للإدارة اللامركزية المحلية في سورية.

أولاً: المعاني المختلفة للإدارة اللامركزية المحلية:

يعدّ مفهوم الإدارة اللامركزية محل جدل فقهي منذ نشأته. حتى في يومنا هذا لا نجد في الفقه ولا حتى في التشريع تعريفاً جامعاً له. فصحيح أن الدساتير تضمن الإدارة اللامركزية المحلية كمؤسسة دستورية، إلا أن الصحيح أيضاً أن هذه القواعد الدستورية لا تتضمن سوى جوانب جزئية لمفهوم الإدارة اللامركزية المعقد. ومع ذلك

---

[99] **Vgl. BVerfGE 11,274.**

نجد أن هناك إجماعاً في الفقه على وجهة النظر القائلة: إن الإدارة اللامركزية المحلية تفهم بمعنيين اثنين هما: المعنى السياسي والمعنى القانوني.

١-الإدارة اللامركزية المحلية بالمعنى السياسي:

نكون أمام إدارة لامركزية بالمعنى السياسي، عندما يقوم مواطنون متطوعون بأداء الخدمات العامة. ويهدف هذا النوع من الإدارة إلى تقليص دور البيروقراطية، وإلى وضع حد للتباعد بين الدولة والمجتمع، وإلى تقوية شعور المواطنين بالمسؤولية.

فالإدارة اللامركزية بالمعنى السياسي تعد حسب أحد الفقهاء الألمان ويدعى "فون جنايست": ((بناء مشترك بين الدولة والمجتمع، بهدف اندماج الدولة بالمجتمع)). والجدير بالذكر أن هذه النظرية لا تزال تؤدي دوراً مهماً في نظام الإدارة اللامركزية المحلية في أيامنا هذه، من خلال تفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في الإدارة، وصنع القرار عن طريق أساليب متعدّدة أهمها الرأي العام والإعلام..

والإدارة اللامركزية بالمعنى السياسي تهدف إلى تحقيق: إدارة قريبة من المواطنين، وتخفيف العبء عن الموظفين الرسميين، وتقليص النفقات العامة، كما يعمل هذا النوع من الإدارة على تقوية روح المبادرة لدى المواطن، وشعوره بتحمل المسؤولية في الشأن العام.

٢- الإدارة اللامركزية المحلية بالمعنى القانوني:

تعني الإدارة اللامركزية المحلية من الناحية القانونية وفقاً للرأي السائد: بأنها إدارة الخدمات العامة بمسؤولية ذاتية بعيداً عن توجيهات وأوامر السلطة المركزية، على أن يتولى هذه الإدارة أشخاص معنويين من أشخاص القانون العام، وذلك تحت رقابة السلطة المركزية.

وما يميِّز اللامركزية الإدارية المحلية هو تحقيقها لجميع أركان مبدأ اللامركزية الإدارية ومقوماته (نطاق خاص للتصرف (مصالح مستقلة)، أهلية قانونية للتصرف، شخصية معنوية عامة، وموازنة مستقلة).

وأبعد من ذلك تعني الإدارة اللامركزية المحلية قانونياً الفصل العمودي للسلطات الإدارية، وذلك من خلال اتخاذ أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية (المحليات أو وحدات الإدارة المحلية) موقعها في البنية الإدارية للدولة، واحتفاظها بصلاحيات مستقلة في اتخاذ القرار، أي إن اللامركزية الإدارية المحلية تعمل على توزيع السلطات الإدارية على عدة مستويات إدارية، أي: إنها تحدّ من تركيز السلطة.

فالفصل الأفقي للسلطات بالمعنى الذي جاء به الفيلسوف "مونتسكيو" يُكَمَّل من خلال الفصل العمودي للسلطات الإدارية، وتوزيعها على الدولة كسلطة مركزية ووحدات الإدارة المحلية كسلطة محلية.

ومن ناحية أخرى ينتمي إلى المعنى القانوني للإدارة اللامركزية المحلية في الدول الديمقراطية المعاصرة، منح أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية الشرعية الديمقراطية. ويتجلى ذلك من خلال أن يكون للشعب في الوحدات المحلية ممثلون لهم، يتم انتخابهم وفق قواعد الانتخاب المعروفة وهي أن يكون الانتخاب:

- عاماً.
- مباشراً.
- حراً.
- متساوياً.
- سرياً.

وبهذا يترسخ الطابع التمثيلي المحلي لمبدأ الديمقراطية من الأسفل إلى الأعلى.

وينتمي للإدارة اللامركزية المحلية من الناحية القانونية أيضاً أن أشخاص هذه الإدارة (وحدات الإدارة المحلية) تقوم بإنجاز وظائفها بمسؤولية ذاتية وباستقلال إداري ومالي، مع الأخذ بالحسبان أن هذا الاستقلال لا ينبغي أن يكون مطلقاً، لأن وحدات الإدارة اللامركزية المحلية تبقى من الناحية العضوية جزءاً من التنظيم الإداري للدولة، لذا فهي تخضع لرقابة الدولة كسلطة مركزية، وهذه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تعد

أساس العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وتدعى هذه الرقابة: الرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها.

ثانياً: الجوانب الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية:

لاينظر إلى الإدارة اللامركزية المحلية على أنها مجرَّد مطلب دستوري (وصيَّة دستورية)، بل تطوَّرت لتصبح مؤسسة حقوقية ذات أبعاد دستورية واسعة النطاق، كما لا يمكن وصفها وتقييمها قانونياً بمعزل عن النظام الدستوري الذي تعيش وتعمل في ظله، بل إنها ترتبط ارتباطاً حتمياً بالنظام السياسي والاقتصادي والإداري والدستوري لكل دولة. أي إن مركزها القانوني يختلف من دولة إلى أخرى وفقاً للمعطيات التي ذكرناها.

١- علاقة شكل الدولة بالإدارة اللامركزية المحلِّية :

لعلَّه من المفيد القول: إن الإدارة اللامركزية المحلية لا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بشكل الدولة أهي دولة اتحادية أم دولة بسيطة (موحدة). فهي مجرَّد نظام إداري من الممكن تطبيقه في كلا النوعين من الدول. إلا أن عدم الربط بين شكل الدولة والنظام الإداري اللامركزي المحلي لا يجوز أخذه على إطلاقه ، بل يذهب الفقه إلى أن الشكل الاتحادي للدولة يؤدي دوراً بارزاً في تقوية درجة اللامركزية المحلية، لأن الدولة الاتحادية تعني، بعكس الدولة البسيطة، بأنها دولة لامركزية بحد ذاتها.

٢- العلاقة بين مفهوم دولة القانون والإدارة اللامركزية المحلِّية:

يعد مبدأ دولة القانون من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها دساتير دول عالمنا المعاصر،ومنها دستورنا لعام٢٠١٢.

وتعني دولة القانون من حيث الموضوع، أن تقوم سلطات الدولة بوظائفها وفق أحكام الدستور والقوانين النافذة، بهدف ضمان كرامة الإنسان وحريته وتحقيق العدالة والأمن القانوني.[١٠٠]وتقوم دولة القانون على عنصرين اثنين، هما: العنصر المادي

[100] **Vgl. Stern , Staatsrecht I,S. 781 und Anm.114.**

والعنصر الشكلي. ففي حين أن العنصر المادي يعني ضمانة حقوق الأفراد الأساسية وصونها دستورياً، فإن العنصر الشكلي يعني مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات. وإن كلا العنصرين يكمل الآخر، إذ إن كرامة الإنسان وحريته لا يمكن صونها إلا إذا كان تصرف السلطة مغطى بمبدأ المشروعية.

وتبدو العلاقة بين الإدارة اللامركزية المحلية ومبدأ فصل السلطات، من خلال أن هذا المبدأ يعني الفصل الأفقي للسلطات، والذي يستكمل من خلال مبدأ الفصل العمودي للسلطات الإدارية، لجهة أن كلا المبدأين يهدف إلى الحد من السلطة وتقييدها ومنع إساءة استعمالها وعدم تركيزها.

وإذا عرفنا أن اللامركزية الإدارية المحلية تتضمن توزيع السلطات الإدارية على وحدات إدارية مستقلة وذات أهلية حقوقية كاملة، على النقيض من المركزية التي تعني تركيز السلطة الإدارية وحصرها بمستوى إداري واحد، تتضح لنا عندئذٍ العلاقة بين مبدأ فصل السلطات العمودي، الذي يكمل مبدأ فصل السلطات الأفقي، أي تتضح العلاقة بين دولة القانون ونظام الإدارة اللامركزية المحلية، لأن مبدأ فصل السلطات يعد كما ذكرنا جوهر دولة القانون.

٣-العلاقة بين مبدأ الديمقراطية والإدارة اللامركزية المحلِّيّة:

تعني الديمقراطية حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه، وهي عكس الحكم الفردي الديكتاتوري.

والجدير بالذكر هو أن شرعية مؤسسات الدولة هي الشعب نفسه لأنالشعب يعد مصدر جميع السلطات.

وتجدر الإشارة إلى أن موضوع الربط بين الديمقراطية (وبخاصة التمثيلية) والإدارة اللامركزية المحلية يُعدُّ محل خلاف بين الفقهاء[١٠١]. فهناك رأي في الفقه يقول:

---

[101] **Vgl. Puttner, Zum Verhaltniss von Demokratie und Slebstverwaltung.**

إن الديمقراطية والإدارة اللامركزية المحلية لا تربطهما علاقة تبادلية، بل هما مفهومان مستقلان عن بعضهما. فالإدارة اللامركزية المحلية وفق هذا الرأي – على عكس الديمقراطية – لا تنحصر فقط بممارسة حَقَّيْ الانتخاب والتصويت، بل تتضمن أيضاً العمل المشترك بين مواطني الوحدة المحلية لدى قيامهم بأداء الخدمات العامة. ووحدات الإدارة المحلية هي وحدات إدارية صرفة لا تشارك في عملية صنع القرار السياسي، وبالتالي فإن تطبيق مفاهيم مستمدة من القانون الدستوري – وفق هذا الرأي – على الإدارة المحلية إنما هو أمر غير مشروع[١٠٢].

إلا أن هذا الرأي تعرض — وبحق – لانتقادات عديدة. فمن جهة فإن مهام الإدارة اللامركزية المحلية لا تقتصر على الجانب الإداري الفني، بل تذهب إلى أبعد من ذلك وتعد مجالاً لممارسة الديمقراطية المحلية، حيث يمارس الشعب السلطة على المستوى المحلي من خلال انتخاب ممثليه في المجالس المحلية التي تقوم بأداء الخدمات العامة بشكل مستقل عن الحكومة المركزية.

ومن جهة ثانية فإن هناك عدة سياسات تمارس على المستوى المحلي، فالسياسة المحلية ما هي إلا جزء من سياسة الدولة.

ومن ثم يمكن القول: إن الإدارة اللامركزية المحلية تشكل مدرسة لتعليم الديمقراطية، بل إنها تزيد من تطبيق الديمقراطية كما أنها تعدّ معياراً لمقياس درجة الديمقراطية في دولة ما، حيث إنه لا يمكن أن نجد دولة ديمقراطية ترفض الأخذ بمبدأ اللامركزية المحلية، إذ إن الأنظمة الديكتاتورية هي بطبيعتها مركزية، وتأبى الأخذ بنظام اللامركزية المحلية.

٤– العلاقة بين المشاركة الشعبية والإدارة اللامركزية المحلية:

تُعَرَّفُ المشاركة الشعبية على المستوى المحلي بأنها تواصل مباشر بين الإدارة والمواطنين، وتأخذ أشكالاً مختلفة أهمها: استطلاع رأي المواطنين في موضوع مهم،

---

[102] **Vgl.Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, S.536**.

والإسهام في الإدارة البلدية من خلال المبادرات الشعبية، وندوات المواطنين في الجلسات المحلية نظراً لصغر حجم الوحدات المحلية.

لهذه الأسباب نرى أن توسيع قاعدة مشاركة المواطنين في العمل المحلي أمر لا بدَّ منه، حيث إن الإدارة بوساطة المعنيِّين أنفسهم تؤدي إلى نمو الشعور بالمسؤولية تجاه الدولة، **ومن هنا يظهر لنا المعنى الواضح للعبارة المكتوبة على أحد جدران بلدية "كوبن هاغن" عاصمة الدانمارك: "هكذا المدينة، هكذا مواطنيها".**[١٠٣]

ثالثاً: الأسس الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية:

يؤكد الدستور السوري الجديد لعام٢٠١٢ وبمواضع متعددة أن الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة. (المادة(١) من الدستور الجديد لعام٢٠١٢). وعلى الرغم من أهمية المبادئ الدستورية التي جاء بها الدستور صراحة بالنسبة لفاعلية الإدارة اللامركزية المحلية، فقد نص المشرع الدستوري صراحة في المادة /١٣١/ فقرة/١/ من الدستور الجديد لعام٢٠١٢ على أنه: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبيِّن القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وايراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، كما يبيِّن طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها أو انتخابهم، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها".

بهذا يكون الدستور الجديد لعام٢٠١٢ قد قدَّم ضمانة دستورية لوحدات الإدارة المحلية كي تعمل على إدارة شؤونها المحلية بإدارة ذاتية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وإن كنا نأمل أن تكون صياغة هذه المادة قد تمت على غرار ما ورد في الدستور الاتحادي الألماني لعام١٩٤٩. حيث نصت المادة /٢٨/ فقرة /٢/ منه على حق

---

[103] **Vgl.Groebner,Niedersachsische Kommunalverfassung,s.18.**

البلديات في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً وفق مبدأ الإدارة الذاتية، على أن يتم ذلك في ظل القوانين والأنظمة.

ومع ذلك يجب أن لا نقلّل من قيمة الحكم الدستوري الجديد الذي أورده دستور عام٢٠١٢، والذي اعترف اعترافاً صريحاً بمبدأ اللامركزية الإدارية الذي يفترض أن تعمل المحليات في ظله. وبالنظر إل نص المادة /١٣١/ فقرة /١/ بوصفها احتوت على ضمانة دستورية لمبدأ الإدارة الذاتية بالنسبة للمحليات، فإننا نجد من الضروري أن نقوم بالتعليق على نص هذه المادة وشرحها واستخلاص أهداف المشرِّع الدستوري منها. وعليه سنقوم بتوضيح **خصائص الضمانة الدستورية** للإدارة اللامركزية في ظل دستور ٢٠١٢.

١- إنها ضمانة مؤسساتية: (institionelle Garantie)

بداية لا بدَّ من الإشارة إلى أن نص المادة /١٣١/ فقرة /٢/ قد ورد في نطاق الأحكام المتعلقة بالفصل الثاني من الدستور والمخصص للسلطة التنفيذية.

أي إنها لم ترد في الفصل المخصص للحقوق الأساسية وهذا أمر طبيعي وصحيح، حيث إن ضمانة حق المحليات في إدارة شؤونها ذاتياً لا يمكن أن تشبَّه بضمانة الحقوق الأساسية للأفراد، بل هي ضمانة مؤسساتية. بمعنى أنه لا يجوز لأي وحدة محلية الإدعاء بصورة انفرادية في الحفاظ والإبقاء عليها بحد ذاتها. فوحدات الإدارة المحلية ما هي بالنتيجة إلا أجزاء من السلطة التنفيذية، وهذا يعني أن المحليات هي حلقة من البناء الإداري للدولة، مع التأكيد هنا على أن المقصود بوحدات الإدارة المحلية، أنها وحدات مستقلة لها سكانها، ولها صلاحياتها النافذة على إقليمها المحدَّد، وهي بالطبع تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وبهذا يمكن أن نلخص الجوانب الحقوقية التي تتضمنها المادة /١٣١/فقرة /١/ من دستور ٢٠١٢ بالنسبة للضمانة المؤسساتية بالتالي:

أ. تعد الوحدة المحلية جزءاً أساسياً من الهيكل الإداري للدولة وتتمتع بامتيازات السلطة العامة ولها شخصية اعتبارية مستقلة.

ب. من ضمن ما تعنيه الضمانة الدستورية في المادة /١٣١/فقرة/١/ هو أن وحدات الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ومهامها بمسؤولية مستقلة.

٢-نطاق الإدارة اللامركزية المحلية وحمايته:

يطبق على حق المحليات في إدارة شؤونها ذاتياً مبدأ شمول وعمومية نطاق التأثير المحلي. حيث تضمن المادة /١٣١/فقرة /١/ من الدستور الجديد للمحليات نطاق تصرف تمارس فيه صلاحياتها دون تدخل من السلطة المركزية. والحقيقة إن معيار تحديد النطاق الإقليمي للمحليات، يقصد به حصر اختصاصات السلطة المحلية سواءً أفقياً أو عمودياً، أفقياً لفصلها عن اختصاصات وحدة محلية أخرى، وعمودياً لفصلها عن اختصاصات السلطة المركزية. ومن ثم فإن أي تصرف تقوم به وحدة محلية يتجاوز نطاق صلاحياتها، كما لو أصدرت وحدة محلية توصيات ذات طابع سياسي، فإن ذلك يعد خروجاً قانونياً على صلاحياتها ويكون تصرفها غير جدير بالحماية الدستورية.

كما أنه تجدر الإشارة إلى أن الدولة قد تنيب أحياناً وحدات الإدارة المحلية بإنجاز بعض الخدمات العامة نيابة عنها كسلطة مركزية، فتخرج حينئذٍ هذه الإختصاصات عن النطاق الذاتي لاختصاصات وحدات الإدارة المحلية، وتتولى السلطة المركزية في هذه الحالة رقابة شاملة على تنفيذ هذه المهام سواءً لجهة مشروعيتها أم لجهة ملاءمتها، حيث تخرج هذه الاختصاصات عن نطاق الحماية الذي ضمنته المادة /١٣١/ فقرة /١/ من دستور ٢٠١٢ للمحليات.

٣-المسؤولية الذاتية لوحدات الإدارة المحلية في تنفيذ اختصاصاتها:

تشمل الضمانة الدستورية لوحدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً، أن تقوم هذه الوحدات بممارسة اختصاصاتها وفق سلطتها التقديرية، وعلى مسؤوليتها

الذاتية، وبدون تدخل من قبل الحكومة المركزية. ويقصد بالمسؤولية الذاتية من حيث المبدأ، حرية وحدات الإدارة المحلية في اتخاذ القرار بدون توجيهات الإدارة المركزية. ويمكن وصف المسؤولية الذاتية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية من خلال **الصلاحيات الآتية:**

أ. **الصلاحية الإقليمية:** أي حق وحدات الإدارة المحلية بممارسة سلطتها على إقليمها المحدَّد إدارياً.

ب. **الصلاحية الشخصية (الوظيفية):** وهي تشمل المركز القانوني للوحدات الإدارية اللامركزية المحلية كونها جهة عامة، وبذلك فهي تملك صلاحية تعيين العدد اللازم من العاملين في الإدارة المحلية، وصرف رواتبهم، وتسريحهم، كما تملك صلاحية الرقابة الإدارية على أعمالهم.

ت. **الصلاحية المالية:** تشترط الإدارة اللامركزية تزويد المحليات بالوسائل المادية الكافية، على أن تكون وسائل التمويل متعددة الجوانب وذاتية.

فالحق في الإدارة الذاتية يتضمن إذاً حق المحليات في تنظيم شؤونها المالية، بما في ذلك الإيرادات والنفقات العامة بشكل ذاتي ومستقل عن توجيهات وأوامر السلطة المركزية، على أن تمارس هذه الصلاحية في ظل القوانين والأنظمة.[١٠٤]

ث. **الصلاحية التنظيمية:** وتعني سلطة المحليات في تشكيل وتنظيم إداراتها، ولا سيّما صلاحيتها في تشكيل الهيئات المحلية، وتشكيل اللجان، وإحداث المشاريع الاقتصادية.

ج. **الصلاحية التخطيطية:** وهي تعني سلطة الوحدة الإدارية المحلية في وضع مخططاتها التنظيمية وتنفيذ أحكام قانون البناء والمشاركة في وضع سياسات التخطيط الإقليمي.

---

[104] **Vgl.von Mutius, Jura1982,s.33,.Pagenkopf, Kommunalrecht,Bd.1,s.84 I BVerfGE26,228.**

ح.**الصلاحية اللائحية:** أي صلاحية وحدات الإدارة المحلية من خلال سلطاتها التقريرية والتنفيذية بوضع أنظمة بلدية خاصة بها.

٤- القيود الواردة على حق وحدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً:

لا يمكن لوحدات الإدارة المحلية أن تمارس مهامها خارج قوانين الدولة وأنظمتها.

لذا فهي تخضع من هذه الناحية لرقابة السلطة المركزية. أي إن حق المحليات في إدارة شؤونها ذاتياً يخضع لقيود يضعها المشرِّع، شريطة أن لا تصل هذه القيود إلى حد مصادرة نواة الحق في الإدارة الذاتية.

وقد عبَّر الفقه الدستوري الألماني عن عبارة نواة الإدارة اللامركزية بقوله: "إنها أساس المؤسسة الذي لا يمكن للمرء استبعاده من مؤسسة ما، من دون أن يؤثر في شكلها وتأسيسها".[١٠٥]

ومن جهته عبَّر قضاء المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية عن نواة الحق من خلال نظرية أطلق عليها نظرية "البقية"، ويقصد بذلك: إن أي تدخل من المشرِّع لتقييد الحق في الإدارة الذاتية لا ينبغي أن يصل إلى درجة "الإجهاز" عليها كلها، من دون أن يبقى للوحدات اللامركزية أي مجال للتصرف".

رابعاً: الأسس القانونية للإدارة اللامركزية المحلية في سورية في ضوء المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية:

في الحقيقة إن نظام الإدارة المحلية في سورية جزء أساسي لا يتجزأ من النظام الحقوقي العام في الدولة. لذا لا بدَّ بداية من وصف المعطيات الدستورية والسياسية والاقتصادية التي تنشط بمحيطها وحدات الإدارة المحلية.

١- البيئة الحقوقية الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية في سورية :

---

[105] **Vgl. Stern, Staatsrecht, S.416 .**

تتعلق الحالة القانونية للإدارة المحلية في سورية-كما في غيرها من الدول- بالنظام السياسي والإداري والإقتصادي والإجتماعي والدستوري للدولة.

وقد مرت سورية بعدة فترات تاريخيـــة تـــأثرت بالعوامـــل السياســـية والاقتصـــادية والاجتماعية التي سادت آنذاك.[١٠٦]

والفترة الأحدث في تاريخ التطور الدستوري في سورية بدأت مع صـــدور الدســـتور الجديد لعام٢٠١٢.

ويقوم النظام السياسي في سورية وفق أحكام هذا الدســـتور علـــى مبـــدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع (المادة ٨ فقـــرة /١/). وقد جاء في المادة /١٢/ من الدستور الجديد لعام٢٠١٢ أن المجالس المنتخبة ديمقراطيـــاً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون من خلالها دورهم في السيادة وبناء الدولة والمجتمع. وإذا قرأنا هذه المادة قراءة متأنية، نستنتج أن هناك إشارة واضحة إلى مجالس الإدارة المحلية التي تعد إلى جانب مجلس الشعب مؤسسات ديمقراطية ينطلـــق منها العمل في الشأن العام وينتهي إليها.

ويلاحظ أن ما أتى به الدستور الجديد من نظام سياسي جديد، إنما يـــنعكس بالضرورة على الحياة الإدارية في الدولة، حيث ألغى هذا الدستور التركيـــز السياســـي الذي كان محصوراً بحزب البعث العربي الاشتراكي، وفتح مجالاً واســـعاً أمـــام بـــاقي الأحزاب السياسية المرخصة لتسهم في صنع القرار السياسي والإداري، الأمـــر الـــذي يشكل انعطافاً كبيراً ومميزاً في الحياة السياسية والدستورية للدولة.

أما في بابه الثاني المتعلق بسلطات الدولة فينص الدستور على تقسيم ســـلطات الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية (المواد٥٥ وما بعد من دستور٢٠١٢)، وهذا يعني أن الدستور قد أخذ بمبدأ الفصل التقليدي بين السلطات، حيث تم إسناد كل وظيفـــة من الوظائف الأساسية في الدولة إلى هيئة مستقلة عن الأخرى. وهذا ما أكَّدت عليـــه

---

[١٠٦] **ارجع إلى د.كمال الغالي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص: ٥٣١**

المبادئ الأساسية الواردة في مطلع هذا الدستور. كما أن هذا الفصل الأفقي للسلطات قد ألحقه الدستور السوري بمبدأ الفصل العمودي للسلطات الإدارية وذلك من خلال نص المادة /١٣٠/ منه التي تتحدث عن الهيكلية الإدارية للدولة، حيث تَضْمن هذه المادة وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتمارس اختصاصاتها في ظل قانون الإدارة المحلية ، على أن يكون نشاط وحدات الإدارة المحلية منطلقاً من مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات الذي ضمنته بدورها المادة /١٣١/ فقرة/١/ من دستور عام٢٠١٢.

ومن ثم فقد أصبح مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية مبدأً مستقراً في الحياة الإدارية في سورية، ويكون الدستور بذلك قد أتى بفتحٍ جديد في مجال الإدارة الذاتية تمييزاً له عن الدستور السابق، الذي لم يمنح المحليات هذه القيمة الكبيرة حيث اكتفى الدستور القديم لعام ١٩٧٣ بذكر المجالس المحلية في مادتين اثنتين، من دون أن تكون هناك أي إشارة إلى مبدأ اللامركزية الإدارية.

أي إن نص الدستور الجديد وجَّه رسالة مباشرة للمشرِّع السوري بأن يعمل على منح المحليات صلاحياتها الواسعة ضمن سياق هذا المبدأ ومعناه، وإلا أضحت المجالس المحلية مجرَّد درجة دنيا من درجات السلم الإداري المركزي، وتكون قد فقدت كيانها الحقوقي كوحدات إدارية مستقلة تمارس سلطات ذاتية وضمن مسؤوليات ذاتية. لذا كلنا أمل أن نتابع انعكاسات هذا التحول الدستوري على نشاط المحليات ودورها في إدارة الشؤون العامة إلى جانب السلطة المركزية ، لتكون فاعلاً أساسياً في تحقيق التنمية التي تطمح إليها دولتنا العزيزة في شتى المجالات، ولا سيَّما مجال الخدمات العامة والبيئة والمجال الاقتصادي والثقافي.

والحقيقة إذا عددنا الأحكام الدستورية السابقة كخطوط عريضة فيما يتعلق بالإدارة اللامركزية المحلية، فإن الأساس التشريعي للإدارة اللامركزية إنما يتمثل في القانون رقم١٠٧ لعام٢٠١١ الذي يتضمن تنظيم الإدارة المحلية واختصاصات

الوحدات المحلية وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، وطرق انتخاب المجالس المحلية وفق قواعد قانون الانتخابات العامة الذي يقوم على مبدأ الانتخاب العام، والسري، والحر، والمباشر والمتساوي. فما أحكام الإدارة المحلية في سورية في ضوء القانون رقم١٠٧ لعام٢٠١١ ؟.

٢- الأحكام الأساسية لقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم١٠٧ لعام٢٠١١: وتتجلى أهم هذه الأحكام كما يأتي:

أ. أهداف القانون:

يعدّ القانون ١٠٧ لعام٢٠١١ الأساس التشريعي الناظم للإدارة اللامركزية المحلية في سورية. وقد أورد المشرِّع أهداف هذا القانون في المادة /٢/منه. وفي الدرجة الأولى يهدف هذا القانون إلى تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة وذلك من خلال توسيعٍ وتحديدٍ واضحٍ وغيرِ مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

وقد أوردت الفقرة /٢/ من المادة الثانية الهدف الثاني من أهداف القانون، حيث أكدت على إيجاد وحدات إدارية قادرة على التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية عالية.

كما أوردت الفقرة الثالثة من المادة الثانية الهدف الثالث من أهداف القانون المتمثل في تقرير الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي، إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين الذي يحقق ما يسمى المثلث الذهبي للخدمة العامة (كلفة أقل-زمن أقل-جودة عالية).

وتجدر الإشارة إلى أن أهداف هذا القانون امتدت لتشمل هدفاً رابعاً يتمثل في النهوض بالمجتمع المحلي، والمساعدة على النمو المتوازن، وتكافؤ الفرص بين المناطق، من خلال تكريس التعاون المشترك بين شتى الوحدات المحلية. ومن خلال إحداث اتحادات بلدية (أو كما أسماها المشرِّع إدارات مشتركة) تستطيع أن تقوم بتنفيذ مشاريع كبرى بشكل كفوء وفعال.

أما الهدف الخامس من أهداف القانون فيتمثل في تبسيط الإجراءات، لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطنين مختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية بشكل مباشر وفق الشروط الموضوعة من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية، بما يوفر الجهد والوقت والمال.

وإذا نظرنا نظرة تحليلية للأهداف المذكورة أعلاه نجدها أهدافاً طموحة، وإذا ما عملت السلطات المحلية على تنفيذها بشكل جاد، فعندئذٍ سوف نصل بالعمل المحلي إلى أعلى درجات الكفاءة والتميز، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على رفاهية المواطن، الذي يعد البوصلة الأساسية التي تحدِّد اتجاه كل سلطات الدولة.

كما نستنتج من خلال الأهداف التي رسمها المشرِّع في قانون الإدارة المحلية، أن المشرِّع قد أحاط المدلولين الرئيسيين للإدارة اللامركزية المحلية-المعنى السياسي والقانوني-بعناية خاصة. حيث جاءت الأهداف واضحة ومحدَّدة المعالم، وبعيدة عن التنظير والمصطلحات السياسية الفضفاضة التي لا تقصد ما تعنيه، كما كان عليه الحال سابقاً في ظل المرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام١٩٧١.[١٠٧]

---

[١٠٧] **لمزيد من الاطلاع على أحكام هذا القانون ارجع إلى: د.عبدالله طلبة، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة-ص٢١٢.**

ب. الوحدات الإدارية كأشخاص للإدارة اللامركزية المحلية :

عدَّدت المادة /٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام٢٠١٢ أنواع الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي. وهذه الوحدات هي: المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية.

وبذلك يكون القانون الجديد قد خالف التقسيم السابق الذي ورد في المرسوم /١٥/ لعام١٩٧١ الذي قسَّم الجمهورية العربيَّة السورية إلى خمس وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي: المحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية والقرية التي يتجاوز عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة.

ولا شك في أن التقسيم الجديد قد راعى معيار كفاءة الوحدة الإدارية من الناحيتين المالية والبشرية، كما وضع حدًّاً للمفاهيم الغامضة، حيث ألغى ماكان يسمى الوحدة الريفية، واستعاض عنها بمصطلح جديد يطلق عليه "البلدية"[١٠٨] باعتبارها المصطلح الجمعي الذي تستخدمه التشريعات الوطنية المختلفة للدلالة على أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية،كما هو الحال في التشريع الفرنسي والألماني واللبناني.

غير أن المشرِّع السوري فضَّل استخدام تعبير وحدات إدارية محلية كمصطلح جمعي للدلالة على أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية، معتبراً البلدية واحدة من هذه الوحدات كما أكَّدت على ذلك المادة /٧/ فقرة /١/من المرسوم التشريعي رقم١٠٧ لعام٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية.

ولا تخرج الوحدة الإدارية المحلية عن أنها: كل جماعة ذات طابع إقليمي سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي تدير شؤونها بذاتها ولذاتها وتحت رقابة السلطة المركزية.

وتجدر الإشارة إلى أن تحديد نوع الوحدة الإدارية لا يقوم على معيار عدد السكان فقط، بل يُضاف إلى ذلك الأهمية التاريخية والسياسية والاقتصادية للوحدة

---

[١٠٨] لمزيد من التفصيل حول هذا المصطلح ومدلولاته القانونية انظر: د.سعيد نحيلي، البلديات، بحث منشور في الموسوعة العربية القانونية عام ٢٠١٠.

الإدارية. وقد أخذ المشرِّع السوري بهذه الأدبيات حيث أجاز قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم١٠٧ لعام٢٠١١ للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح وزير الإدارية المحلية، إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية دون التقيد بعدد السكان.

والأمر الإيجابي الذي يسجَّل للمشرِّع السوري هو إحداث مؤسسة قانونية جديدة في نطاق الإدارة اللامركزية المحلية تتمثل في"المجلس الأعلى للإدارة المحلية"،[١٠٩] الذي يمكن أن نصفه بأنه راعي الإدارة المحلية في سورية، لا سيَّما وأنه المسؤول عن إصدار الخطة الوطنية للامركزية ومسؤول عن نقل الاختصاصات المنصوص عنها في قانون الإدارة المحلية إلى المجالس المحلية، ومراقبة تنفيذ هذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنية (المادة /٦/ فقرة /٣,٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١).

وقد حدَّد القانون رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ طرق إحداث الوحدات الإدارية مراعياً الاختلاف بينها لجهة السكان، ولجهة المساحة وذلك على النحو التالي:

١. تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدَّل بقانون تسنه السلطة التشريعية المختصة.
٢. تحدث المدن وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.

---

[١٠٩] نصت المادة /٣/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم ١٠٧ لعام٢٠١١ على تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية على الوجه التالي:

١-رئيس مجلس الوزراء رئيساً ٢-وزير الإدارة المحلية نائباً للرئيس ٣-رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً ٤- المحافظون أعضاء ٥-رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء ٦-رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً ٧-معاون وزير الإدارة المحلية عضواً ومقرراً.

٣. تحدث البلدات والبلديات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

وبذلك تنحصر مهمة إحداث الوحدات الإدارية بالسلطات الثلاث الآتية:

المشرِّع: مع الإشارة إلى أن المقصود بالمشرِّع إما مجلس الشعب، وإمّا رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة التشريع استناداً إلى أحكام المادة /١١٣/ من دستور عـام٢٠١٢. حيث منحت هذه المادة رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث هي:

- خارج دورات انعقاد مجلس الشعب.
- في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة ذلك، كما لو تعرَّضت سـلامة الدولة للتهديد.
- خلال الفترة التي يكون فيها مجلس الشعب منحلاً.

على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يومـاً مـن انعقاد أول جلسة له، حيث يحق للمجلس إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقـانون وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عـن الأكثريـة المطلقة (٥٠+١). من دون أن يكون لهذا الإلغاء أو التعديل أثر رجعي، وإذا لم تُلغَ أو تُعدَّل عُدَّت مقرَّة حكماً. ويأتي بعد المشرِّع رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم وزير الإدارة المحلية حيث يملك هذين الشخصين المركزيين سلطة إحداث وحدات إدارية محلية هـي المدن والبلدات والبلديات.

ت. تنظيم سلطات الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية: ويظهر ذلـك على النحو الآتي:

أ أ. المجالس المحلية:

نصت المادة /١٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١ على أنـه: "يكون لكل وحدة إدارية ذات شخصية اعتبارية مجلس مقره مركز الوحدة، ويتـألف

من أعضاء منتخبين وفق قانون الانتخابات العامة[110] بالاقتراع العام والسري والمباشـــر والمتساوي".

والمجالس المحلية هي الهيئات التمثيلية البلدية المنتخبة من قبل سكان الوحـــدة الإدارية المحلية. ويعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أحد ركائز وأركـــان اللامركزيـــة الإدارية المحلية وأحد ركائز مبدأ الإدارة الذاتية المستقلة، حيـــث يضـــمن الانتخـــاب للهيئات المحلية شرعية أصلية غير مشتقة للقرارات التي تتخذها، وأبعد من ذلك يعـــد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أفضل أساليب التعبير عن المشاركة الديمقراطية للمواطنين في إدارة الشأن العام.

وقد حدَّدت المادة /١٣/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ عدد أعضاء المجالس المحلية على النحو الآتي:

- مجلس المحافظة: ممثل لكل عشرة آلاف مواطن على أن لا يقل عـــن/٥٠/ عضـــواً ولايزيد عن /١٠٠/ عضواً.
- مجلس المدينة: ممثل لكل أربعة آلاف مواطن على أن لا يقـــل عـــن /٢٥/ عضـــواً ولايزيد على /٥٠/عضواً.
- مجلس البلدة: ممثل لكل ألفين مواطن بما لايقل عن /١٠/ أعضـــاء ولايزيـــد علـــى /٢٥/عضواً.
- مجلس البلدية: /١٠/ أعضاء.

على أن تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق لانتخابـــات المجالس المحلية أساساً في تحديد عدد سكان الوحدات المحلية، أو أرقام المكتب المركـــزي

---

[110] قبل صدور القانون رقم١٠٧ لعام٢٠١١ كان يُطبَّق على انتخاب المجالس المحلية قانون انتخابات المجالس المحلية وليس قانون الانتخابات العامة ، أما بعد صدور هذا القانون فقد خضع تشكيل المجالس المحلية لقانون الانتخابات العامة الذي ألغى قانون انتخاب المجالس المحلية.

للإحصاء في التجمعات السكنية التي لا يوجد فيها سجل مدني، والمحدثة بعد صدور هذا القانون (المادة /١٤/ من القانون١٠٧ لعام٢٠١١).

وتبلغ الفترة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية /٤/ سنوات، تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، كما يجوز تمديدها بصك تشريعي (قانون أو مرسوم تشريعي).

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية الجديد قد أخذ بمبدأ انتخاب رؤساء المجالس المحلية من بين الفائزين بالانتخابات المحلية وذلك بالاقتراع السري على أن يجري ذلك في أول جلسة وبالأكثرية المطلقة للحاضرين (نصف+واحد).

وإذا لم تتحقق الأكثرية المطلقة يعاد الانتخاب في نفس الجلسة، ويُكْتَفَى عندئذٍ بالأكثرية النسبية.

ب ب. المكاتب التنفيذية :

نصت المادة /٢٧/ من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١ على أنه: "يكون لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته".

والمكتب التنفيذي هو الجهاز الإداري التنفيذي الذي يتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية. وهو يعد بهذه المنزلة الهيئة التنفيذية التي تقابل الهيئة التقريرية المتمثلة بالمجالس المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التفريق بين الهيئتين ينبغي ألا يفهم وفق ما يعنيه مبدأ فصل السلطات الأفقي التقليدي، بل تعمل كلا الهيئتين بالتضامن والتنسيق مع بعضهما كلما تطلبت المصلحة العامة ذلك.

بعبارة أخرى: إن الخصوصية الحقوقية للوحدات الإدارية المحلية تتمثل في مبدأ التوحيد بين الهيئتين التقريرية والتنفيذية، لأن المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية تعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية في الدولة، أي جزء من الجسم الإداري للدولة ككل. ومع ذلك يوجد نوع من الفصل الشكلي بين الهيئتين، حيث تقوم الهيئة التمثيلية بصنع وإصدار

القرارات الاستراتيجية، أما المكاتب التنفيذية فتقوم بنقل هذه القرارات إلى حيِّز التنفيذ العملي.

ويُحدَّد عدد أعضاء المكتب التنفيذي وفق ما هو منصوص عنه في المادة /٢٨/ من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١.

ووفق هذه المادة يُحدَّد عدد أعضاء المكاتب التنفيذية عدا الرئيس لكل مجلس محلي على النحو التالي:

-عضو مكتب تنفيذي لكل /١٠/ أعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن /٨/ ولايزيد عن /١٠/ ويشمل العدد نائب الرئيس.

وعليه فإذا كان عدد أعضاء مجلس المحافظة مائة عضو كحدٍّ أقصى فإن عدد أعضاء المكتب التنفيذي يكون ١٠٠/١٠=١٠ أعضاء، وهو الحد الأقصى لعدد الأعضاء الذي يقابله الحد الأدنى وهو /٨/ أعضاء.

-/٨/ أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على مئة ألف نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس. والمقصود بمدن مراكز المحافظات تلك المدن التي تكون حدودها الإدارية ضمن مركز المحافظة ذاتها، أما المدن الأخرى فهي تلك الوحدات الإدارية التي يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة، وتكون حدودها الإدارية خارج نطاق مركز المحافظة.

مثال: محافظة حمص: تتألف من مدينة مركز محافظة واحدة ، وتتألف من عدة مدن أخرى كمدينة تلكلخ، ومدينة القصير، ومدينة الرستن ومدينة تدمر ....إلخ.

-/٦/ أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن مائة ألف نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس. والمثال على ذلك مدينة الحصن[١١١] التي تم إحداثها لأسباب سياحية وأثرية.

---

[١١١] يبلغ عدد سكان هذه المدينة أقل من مئة ألف نسمة ولكن حصلت على وصف المدينة لأسباب سياحية وأثرية.

-/٤/ أعضاء في البلدة والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس. وهكذا يتبين أن عـــدد أعضاء المكاتب التنفيذية يتغاير باختلاف نوع الوحدة المحلية ذاتها.

أما بخصوص رئاسة المكاتب التنفيذية فيتولى رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المحافظ.[١١٢] أما بقية المكاتب التنفيذية لباقي المجالس المحلية، فيتولى رئاستها رئيس المجلس المحلي ذاته.

وتعليقاً على رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة من قبل المحـــافظ يمكننـــا القول: إن المشرِّع مُصرّ على أن يكون للمحافظ دور في الإدارة المحلية، على الرغم من أنه أقصاه عن رئاسة مجلس المحافظة، ولا يمكن تفسير هذا الإصرار إلا في ســـياق دور الهيمنة الذي تحتله السلطة المركزية من خلال المحافظ، الذي يعد ممثلاً للسلطة المركزيـــة في محافظته، وهو شخص من أشخاص الإدارة المركزية. فلماذا إذاً الإصـــرار علـــى أن يكون المحافظ رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة؟ فهل نسي المشرِّع أن أحد أهداف القانون يتجلى في ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية، وليس مجرَّد اللا تمركز الإداري؟ هل نسي المشرِّع أيضاً أنَّ تَدخُّل المحافظ في شؤون المكتب التنفيذي للمحافظة وترأسه له، سوف يؤثر في ثقافة العمل المحلي الذي يفترض أن يبتعد بدوره عن أدبيات المركزيـــة الإدارية؟

هل تجاهل المشرِّع أن رئاسة المحافظ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة تعني من ضمن ما تعنيه أن تقوم سلطة معيَّنة تعييناً (المحافظ) برئاسة مكتب يفترض أن يكون أعضاؤه من وسط الفائزين بالانتخابات المحلية؟.

كل هذه التساؤلات تدفعنا للاقتراح بأن يتولى رئيس مجلس المحافظة رئاســـة المكتب التنفيذي على غرار باقي المجالس، وأن يقتصر عمل المحافظ على الدور المركزي الذي يتولاه أصلاً بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة وأعلى سلطة إدارية فيها.

---

[١١٢] **لمزيد من التفصيل عن المركز القانوني للمحافظ وصلاحياته وطريقة تعيينه وطريقة مساءلته انظر: الفصل المخصص لأشخاص الإدارة المركزية من هذا الكتاب.**

وتجدر الإشارة إلى أن تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات، وتوزيع الأعمال والمهام على أعضائها، إنما يخضع للتصديق من قبل وزير الإدارة المحلية بالذات (أي لا يجوز له التفويض بذلك)، أما باقي المكاتب التنفيذية فيتم التصديق على تشكيلها بقرار من الوزير أو من يفوِّضه بذلك (أي إن التفويض هنا جائز).

ويبدو نفوذ السلطة المركزية على الهيئات المحلية من خلال عدم السماح لهذه الهيئات بممارسة أعمالها قبل حصولها على التصديقات المذكورة (المادة /٢٩/ فقرة /٧/من قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١).

ث. المهام التي تقوم بها وحدات الإدارة المحلية:

إن قدرة السلطة المركزية على القيام بأداء الخدمات العامة بشكل مباشر وذاتي تعد محدودة نسبياً، لذا فمن الضروري أن تقوم الدولة بمنح جزء من الاختصاصات التي يكون لها طابع محلي، أي تلك التي تهم سكان الوحدة المحلية بالذات، إلى هذه الوحدات. وبالمقابل فإن هناك بعض الشؤون والاختصاصات التي يشترط أن تتم إدارتها وتنظيمها بشكل موحَّد ومركزي بوساطة السلطات المركزية. وفي الواقع الإداري توجد من حيث المبدأ عدة إمكانيات واحتمالات لأداء وإنجاز الحاجات العامة ، فهناك تقنية عدم التركيز الإداري: الذي يعني تكليف وحدات الإدارة المحلية ببعض الواجبات لإشباعها تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية. أي إن وحدات الإدارة المحلية تقوم بهذه المهام بموجب تفويض من السلطة المركزية وتحت إشراف رقابتها وعلى حسابها.

والحقيقة فإن سورية تطبق هذا المبدأ (مبدأ اللاتركيز الإداري) بشكل وافر، وهذا ما يعبِّر عنه الدستور وكذلك المشرَّع العادي في القانون رقم ١٠٧ لعام٢٠١١. فصحيح أن وحدات الإدارة المحلية هي أشخاص اعتبارية عامة تتمتع باستقلال إداري ومالي، إلا أن استقلاليتها هذه لا ينظر إليها إلا من خلال النظام الإداري ككل في

سوريا. أي تعد السلطات المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، وتمتلك دائرة محدَّدة من الاختصاصات الذاتية، بل تعد الواجبات العامة في سوريا جميعاً تابعة للجهاز الإداري للدولة، وتعد الوحدات الإدارية المحلية جزءاً منه. ولايغير من هذه الحقيقة أبداً قيام الهيئات المحلية ببعض الاختصاصات الأصلية والمحدَّدة مسبقاً في القانون، حيث يصب ذلك في خانة تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتحقيق إدارة قريبة من المواطنين (وهذا ما يهدف إلى تحقيقه مبدأ اللا تركيز الإداري).

وعلى عكس الدول التي تأخذ بمبدأ الإدارة البلدية الذاتية للشؤون المحلية، فلا وجود لتقسيم مهام الوحدات المحلية إلى وظائف بلدية (محلية) ووظائف (مركزية) تقوم بها البلديات نيابةً عن الحكومة المركزية. ففي جميع الأحوال فإن اختصاص الهيئات المحلية هو ذات طابع احتياطي، أي تقوم بتلك الاختصاصات التي لا تمارسها السلطة المركزية، والتي حدَّدها المشرِّع على سبيل الحصر.

وقد كرَّس قانون الإدارة المحلية السوري هذا المبدأ في المادة /٣٠/ منه، والتي نصت على أنه: ((تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة تنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية)).

وبعد هذا النص الإجمالي على اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية، فقد عمد المشرِّع إلى تحديد اختصاصات كل وحدة إدارية على حدة.

ومن ثم فقد نصت المادة /٣٢/ من القانون ١٠٧ لعام٢٠١١ على أنه ((يضع مجلس المحافظة الخطط ويتابع تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة....)).

ولأجل تحقيق ذلك خوَّل المشرِّع مجلس المحافظة السلطات الآتية :

أ أ. تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية والمركزية أو بيوت الخبرة المحلية والدولية بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظة.

ب ب. التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي في الإعداد للخطة مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.

ت ت. إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للمحافظة والاستثمارات فيها.

وبشكل عام يمكن تقسيم اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية إلى عدة مجموعات هي:

- **اختصاصات أصلية نص عليها القانون صراحةً**، وهي تختلف من وحدة إلى أخرى حسب مساحتها وقدرها المادية والبشرية، ويفترض أن تقوم وحدات الإدارة المحلية، بممارسة هذه الاختصاصات بشكل مستقل عن توجيهات وتعليمات السلطة المركزية خصوصاً فيما يتعلق بآلية التنفيذ.
- **اختصاصات منقولة من السلطة المركزية للمحليات**، حيث يفترض أن تقوم بها السلطة المركزية بذاها، بيد أها فضلت ولأسباب عملية تفويض وحدات الإدارة المحلية القيام بها.
- **اختصاصات تنتمي عادة للسلطة المركزية، إلا أن تنفيذها يقع على عاتق السلطتين المركزية والمحلية معاً**، حيث ينبغي على السلطة المركزية أخذ رأي الوحدة المحلية المعنيَّة عند إدارة تلك الاختصاصات.

- **جميع المشاريع المركزية التي يفترض إنشاؤها في نطاق الوحدة الإدارية المعنية** يجب أن يؤخذ رأي الوحدة المحلية بها.

والحقيقة فإن تحديد اختصاصات كل وحدة إدارية محلية على حدة إنما يهدف إلى تفادي التنازع على الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، الأمر الذي يمنح وحدات الإدارة المحلية الاستقلالية في إدارة اختصاصاتها.

باختصار يمكننا القول: إن قانون الإدارة المحلية رقم١٠٧ لعام٢٠١١ قد ميَّز بين الاختصاصات المحلية ومنحها لوحدات الإدارة المحلية، والاختصاصات المركزية التي تخرج عن نطاق عمل الوحدات المحلية. وقد رفض المشرِّع تقسيم الوظائف التي تقوم بها وحدات الإدارة المحلية إلى ذاتية وأخرى تقوم بها تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية،كما هو الحال في التشريع البلدي الألماني، بل عدَّ جميع الاختصاصات سواءً المحلية منها أم المركزية تابعة للدولة كهذه.

ج. إدارة المحافظة:

أ أ. المحافظ:

مايميِّز التنظيم الإداري في سوريا هو وجود هذه السلطة المستمدة من نظام المحافظات الفرنسي.[١١٣]

وتتميز المحافظة بأنها ذات طبيعة حقوقية مزدوجة. فهي من جهة تشكل أقاليم تمارس اختصاصات إدارية نيابةً عن الحكومة المركزية وذلك وفق ما يسمح به مبدأ اللاتركيز الإداري، ومن جهة أخرى تعدّ وحدات إدارية محلية، بل هي أكبر

---

[١١٣] **لقد ظهر هذا النظام لأول مرة في فرنسا عام١٧٨٩. وهذه الحقيقة هي رمز للتنظيم الإداري المركزي الذي كان سائداً آنذاك.**

وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وفق أحكام قانون الإدارة المحليـــة رقـــم ١٠٧ لعام٢٠١١

ويقوم رئيس الجمهورية عادةً بتعيين المحافظ بموجب مرسوم عادي، كما يعفى من منصبه أيضاً بمرسوم عادي (المادة ٣٩ من القانون رقم١٠٧ لعام٢٠١١).من هنـــا نستنتج أن المحافظ يشكل سلطة من سلطات الحكومة المركزية. وإلى جانب وظيفتـــه كرئيس للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، يُعَدّ المحافظ اليد الطولى لكل وزير من الوزراء في محافظته ويخضع لتوجيهاته. وللمحافظ الحق في مخالفة توجيهات وتعليمات الـــوزير، إلا إذا أصرَّ عليها الوزير وطلب تنفيذها من المحافظ بشكل خطي، وإذا حصل نزاع بين الوزير والمحافظ فيعود حسمه إلى مجلس الوزراء حيث يقرر المجلس بناءً على طلب وزير الإدارة المحلية، أو في حالة الاستعجال بناءً على طلب المحافظ. ويبقى لاعتراض المحـــافظ أثر موقف حتى يتم حل الخلاف عن طريق مجلس الوزراء (المادة ٥٠ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١).

ويعبِّر قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) عن المركز القانوني المزدوج للمحافظ بوصفه رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة وفي الوقت نفسه ممثل السلطة المركزية في محافظته. ومن أهم اختصاصاته كممثل للحكومة المركزية:

- العمل على تبليغ القوانين والأنظمة على مختلف الجهات الإدارية ومؤسســـات القطاع العام وكل الدوائر التابعة لمحافظته ومراقبة تنفيذها في نطاق السياســـة العامة للدولة.
- القيام بالمهام التي تكلفه بها الحكومة المركزية.
- اتخاذ جميع الاجراءات للمحافظة على الأمن العام وفـــق توجيهـــات وزيـــر الداخلية، ما لم يقع ذلك في اختصاص المحافظة أو مكتبها التنفيذي (المادة ٤٤ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)، وبهذه الصفة ينفذ المحافظ أيضاً تعليمات وزير الإدارة المحلية.

أما الجانب الثاني من المركز القانوني للمحافظ فينبثق من خلال كونه رئـــيس المكتب التنفيذي للمحافظة. في هذه الحالة يعد المحافظ من الهيئات المحلية ويمثل المحافظة باعتبارها شخصية اعتبارية مستقلة. ومن أهم اختصاصاته كرئيس للمكتب التنفيـــذي للمحافظة نذكر:

- دعوة المكتب التنفيذي للانعقاد حسب أحكام النظام الداخلي.
- إدارة جلسات المكتب التنفيذي ووضع قراراته موضع التنفيذ.
- تمثيل مصالح العاملين في الجهاز الإداري الواقع في نطاق اختصاصاته.

باختصار يمكن القول: إن المحافظ يؤمن الاتصال والتنســيق بــين إدارة المحافظة والإدارة المركزية (المادة ٤٤ من القانون رقم ١٠٧ لعــام ٢٠١١)٠ ويبــدو المركز القوي الذي يتمتع به المحافظ في النظام الإداري السوري من خلال التشــدُّد في القواعد والشروط التي تحدِّد مسؤولية المحافظ. فلا يمكن اتخاذ أي إجراء مسلكي ضده إلا أمام مجلس القضاء الأعلى وذلك بمرسوم جمهوري وبناءً على اقتراح وزيــر الإدارة المحلية. وللعلم فإن الرقابة الداخلية التي يمارسها المجلس المحلي (مجلس المحافظــة) علــى المحافظ تقتصر فقط على ناحية الاقتراح (أي لها طابع استشاري فقط).

ب ب. أمين عام المحافظة:

يعدّ هذا المنصب منصباً جديداً في ظل قانون الإدارة المحلية النافــذ حاليـــاً. حيث أحدث المشرِّع هذه الوظيفة بموجب أحكام المادة /٥٨/ مـــن القـــانون ١٠٧ لعام٢٠١١ كبديل لأمين سر المحافظة. وقد حدَّدت المادة /٥٩/ مـــن القـــانون ١٠٧ اختصاصات الأمين العام للمحافظة. وبالعودة إلى نص هذه المادة نستنتج من خـــلال التفصيلات الواردة فيها حول اختصاصات أمين المحافظة: إن هذا الأخير يعد الـــرئيس الإداري بعد المحافظ على مستوى إدارة المحافظة. وهو بمثابة الســـكرتير الأول لجميـــع الأعمال الإدارية التي تجري في المحافظة، بل يعد اليد الطولى للمحافظ، لدرجة أن هـــذا

الأخير يستطيع تفويضه ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة (المادة /٥٥/ فقرة ٣). وهو يتبع السلطة المركزية في العاصمة حيث يتم تعيينه بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية (المادة /٥٨/ فقرة /٢/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١). وهنا تظهر بعض التناقضات على مستوى ثقافة العمل الإداري اللامركزي المحلي. ويظهر هذا التناقض من خلال أن المحافظة وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، إلا أن المشرِّع اعتبرها وكأنها تنظيم إداري مركزي (إقليم) يتبع للسلطة المركزية على أن تتولى جميع الشؤون المركزية في نطاقها نيابةً عن السلطة المركزية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: كيف يمكن الفصل بين اختصاصات مجلس المحافظة الذي يرأسه أحد الفائزين بانتخابات الإدارة المحلية، واختصاصات إدارة المحافظة الممثلة بالمحافظ والأمين العام للمحافظة باعتبارهما من السلطة المركزية ؟ لذا فإننا نقترح الفصل تنظيمياً ووظيفياً بين الجهتين ليتسنى للمحافظة كوحدة إدارية محلية القيام باختصاصاتها ذات الطابع المحلي، ويقوم المحافظ وأمين عام المحافظة باختصاصاتهما كممثلين للسلطة المركزية وبعيداً عن عمل المحافظة كهيئة محلية.

ح. الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

كما أسلفنا سابقاً فإن القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ منح بعض الوحدات الإدارية المحلية الشخصية الاعتبارية، وحجب هذه الصفة عن بعض الوحدات الأخرة. فالمناطق والنواحي والأحياء لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي ليست من أشخاص الإدارة المحلية. والغاية من وجود هذه الوحدات إنما يكمن في جعل الإدارة المركزية أكثر نسبيِّة، أي الوصول إلى مايسمى اللاتركيز الإداري. ومن الناحية الإدارية تخضع إدارة المنطقة لإدارة المحافظة وتوجيهاتها، ولاتملك في هذا الخصوص أي أهلية مستقلة للتصرف إلا بموافقة المحافظة.

ويمتد هذا الشكل من أشكال اللاتركيز الإداري ليشمل حتى النواحي. فيمثل مدير الناحية السلطة المركزية وهو يخضع لتوجيهات مدير المنطقة (المادة /٨٢/ من

القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١). ولايجوز أن تمس قرارات الناحية مجلس البلدة أو مجلس البلدية، بل على العكس، فعلى مدير الناحية مساعدة المجالس المحلية في أداء مهامها بشكل فعَّال.

وباختصار يمكننا القول: إن تنظيم الإدارة المحلية في سوريا بالشكل الذي تمَّ عرضه أعلاه يأخذ بالحسبان مبادئ اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري. وفي الوقت نفسه نلاحظ الطابع المركزي على أداء الخدمات العامة، وهذا مايمكن استنتاجه من خلال نظام الرقابة المركزية المتعدد والمتشعِّب. فالرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية تشكل صلة الوصل بين كلا الشخصين الإداريين (الشخص المركزي والشخص المحلي).

وفيما يلي سوف نسلِّط الضوء على نظام الرقابة المركزية وفق قانون الإدارة المحلية في سوريا وبخاصة فيما يتعلق بشكلها وتطبيقها.

خ. نظام الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية في القانون رقم ١٠٧ لعام٢٠١١:

تُعرَّف الرقابة على وحدات الإدارة المحلية في سوريا بأنها مجموعة الأعمال الرقابية التي تمارسها السلطة المركزية، وهي تعبير عن العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. وفيما يلي نبيِّن مسوِّغاتها الإدارية والقانونية.

أ أ. المسوِّغات الإدارية للرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية :

تعني اللامركزية الإدارية القيام بأداء الخدمات العامة المحلية من خلال أشخاص إداريين مستقلة. ولايعني استقلال الأشخاص الإدارية المحلية استقلالية مطلقة (كاملة) عن الدولة ككل، بل يتجلَّى هذا الاستقلال بالصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية مثل الصلاحية المالية، والصلاحية الإدارية، والصلاحية التنظيمية.

وللعلم فإن أشخاص الإدارة اللامركزية الإقليمية ليسوا دولاً ضمن الدولة الواحدة ،بل يخضعوا للنظام القانوني للدولة.

ومن الناحية التنظيمية الإدارية تعد وحدات الإدارة المحلية في سوريا الحلقة الأخيرة من السلسلة الإدارية، وهي تدخل ضمن التنظيم الإداري العام للدولة. وتهدف الرقابة المركزية إلى التاكد من التزام جميع المستويات الإدارية في الدولة (سواءً المركزية أم المحلية) بالقوانين والأنظمة النافذة. ولاينظر إلى الرقابة بأنها غاية بحد ذاتها، بل وسيلة لتحقيق غاية تتجلى في تحقيق المصلحة العامة. ويجب أن يُقاس مدى تحقيق هذا الهدف بمقياس مبدأ دولة القانون ومبدأ الشرعية القانونية. ولابدَّ من القول: إن فكرة الرقابة على وحدات الإدارة المحلية تستند إلى مبدأ الدولة الموحدة[١١٤]، حيث إن التعاون بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، والتأثير المتبادل بينهما يجب أن يقاس وفق قواعد العلاقة القائمة بين كلا الشخصين الاعتباريين.

ب ب. مبدأ الرقابة المركزية على الوحدات المحلية (القاعدة العامة):

بدايةً لابدَّ أن نذكر أن الرقابة المركزية على الوحدات المحلية وفقاً للقانون السوري ليست محدَّدة ومقيَّدة بحدود رقابة المشروعية ، حيث يخلو النص الدستوري وكذلك القانوني من الإشارة إلى ذلك. ومن ناحية أخرى فإن الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية هي قبل كل شيء رقابة إدارية وفنيَّة، لذا يجب تفريقها عن الرقابة الداخلية التي تقوم ضمن المنظمة الإدارية الواحدة. فهي رقابة خارجية وليست رقابة داخلية خاضعة لقواعد السلطة الرئاسية. وهذا يعني أن محل الرقابة هو أعمال الوحدات الإدارية المحلية كأشخاص اعتبارية مستقلة، وهذا يعني بدوره أننا بصدد شخصين اعتباريين عامين اثنين لهما حقوقهما وواجباتهما المستقلة عن بعضها. وهكذا

---

[١١٤] إن مفهوم الدولة الموحدة يشكل الأساس الإداري التظيمي والقانوني للوصاية الإدارية في القانون الفرنسي la tutelle administrative.

Vgl.Bourdon ,Droit des collectives territoriales. S. 126 ff.

فإن الرقابة المركزية بالمعنى الذي تمَّ وضعه أعلاه تفهم في نطاق القاعدة التي تنطلق من أن الوحدات الإدارية المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة تمارس وفـــق حـــدود الرقابـــة القانونية. ومن ثمَّ سوف نحاول فيما يلي القيام بتحليل قانوني لنظام الرقابة المركزية في سوريا وبلورة خصوصيَّاتها ، بشكل منهجي وموضوعي.

ت ت. النماذج الرئيسية للرقابة المركزية وفق أحكام قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١:

ينظم القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ في بابه التاسع الرقابة على أعمال الوحدات المحلية. ووفق أحكام المادة /١١٣/ من القانون /١٠٧/ تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية سواءً لرقابة رسمية ولرقابة شعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون. وهكذا فإنه يوجد في سوريا نموذجان رئيسيان اثنان للرقابة هما: الرقابة الرسميَّة، والرقابة الشعبية.

- **مضمون الرقابة الرسمية:**

تهدف الرقابة الرسمية إلى التأكد من أن تكون قرارات وأعمال الوحدات المحلية متفقة مع القوانين والأنظمة وضمن نطاق السياسة العامة للدولة. وكما نلاحظ فإن رقابة الدولة كسلطة مركزية لا تقتصر على التأكد من قانونية التصرف الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية، بل تشمل أيضاً مدى ملاءمة ذلك التصرف. وهكذا فإن مدى الرقابة المركزية على الوحدات المحلية، يتَّسع ليشمل السلطة التقديرية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية عادة والمستمدة من القانون مباشرة، ولاسيَّما إذا كانت تمارس اختصاصاً أصلياً. وهذا الاستنتاج يستند على مبدأ المركزية الديموقراطية الذي يخضع له عمل الجهاز الحكومي برمَّته.

وحسب هذا المبدأ فإن المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، تشكل جزءاً من الجهاز الإداري للدولة، ويجب أن تكون قراراتها في نطاق القوانين والأنظمة النافذة وفي نطاق السياسة العامة للدولة. وتخضع المجالس المحلية الدنيا للمجالس المحلية

الأعلى.وينجم عن تطبيق مبدأ المركزية الديموقراطية على الإدارة المحلية في سوريا، أن هذا النظام لايعترف بازدواجية اختصاصات الوحدات المحلية وتقسيمها في اختصاصات ذاتية، وأخرى مركزية تابعة للدولة، وبالتالي لايوجد تقسيم للرقابة في رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة كما هو معمول به في معظم الدول الأخرى، ولا سيَّما الدول الغربيِّة. بل تتصف الرقابة الرسمية بخصوصيات يمكن استنتاجها من التفصيلات الآتية:

- الرقابة التي تمارسها المجالس العليا عل المجالس الدنيا.
- الرقابة التي تمارسها المكاتب التنفيذية العليا على المكاتب الدنيا.
- الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء عل المكاتب التنفيذية في جميع المستويات.
- الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية على المكاتب التنفيذية ولجانها.

ثم يمكننا أن نستخلص **الخصائص العامة** للرقابة الرسمية:

- إنها رقابة تأخذ شكل الرقابة الرئاسية (المجالس العليا على المجالس الأدنى).
- إنها خليط بين الرقابة القانونية والرقابة السياسية.

- **الرقابة الشعبية:**

بجانب أحكام الرقابة الرسمية، يتضمن المرسوم رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ العناصر الرئيسية لما يسمى بالرقابة الشعبية، التي تهدف أصلاً إلى رقابة تنفيذ برنامج وقرارات الهيئات المحلية (المادة ١٢٠ من القانون رقم١٠٧ لعام ٢٠١١). وفيما يأتي: **الملامح الرئيسية للرقابة الشعبية:**

- تشمل الرقابة الشعبية مجمل الجهاز الإداري في الدولة، وتمارس قبل كل شيء عن طريق المنظمات الشعبية.
- إن تشكيل المجالس المحلية يفهم بحد ذاته على أنه خطوة للرقابة الشعبية، لأن الشعب يشارك من خلال تلك المجالس بالإدارة والاقتصاد والثقافة

والتربية، كما يمارس الرقابة على القيام بتلك الوظائف (المادة ٤٩ من الدستور الدائم لعام١٩٧٣)٠ وتتضمن المادة/١٢٠/ من القانون ١٠٧ **أشكال محددة من الرقابة الشعبية على أعمال الوحدات المحلية. ومن ضمن هذه الأشكال:**

التزام المجالس المحلية بتأمين اجتماعات مع المواطنين تناقش من خلالها نتائج أعمالها، وأنشطتها، وفسح المجال للمواطنين لمناقشتهم وتقديم الشكاوى والاعتراضات، ويحق للمنظمات الشعبية انتقاد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية. كما يحق لكل مواطن تقديم الشكاوى والاعتراضات للجهات المعنية، وعلى هذه أن تجبه على طلبه.

يتبين من عرضنا لنظام الرقابة المركزية التي تمارس على أعمال وحدات الإدارة المحلية، أن هذه الرقابة ليست إلا استمرارية لنظام الرقابة الإدارية التي تمارس ضمن جهاز الدولة الإداري ككل. لذا فمن الصعب أن نقوم بتحليل الرقابة بالشكل الموضوعي السليم، بسبب الأشكال المتعددة للرقابة التي وضّحها الدستور والقانون. فنحن بصدد خليط بين الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق معطيات مبدأ المركزية الديموقراطية. بهذا يمكن القول: إنه من الصعب أن يقتصر تحليل الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية على العناصر الحقوقية فحسب، وذلك بسبب تأثر نظام الإدارة المحلية السوري بتجربة الدول الاشتراكية في هذا المجال واعتماده مبادئ مغايرة لمبدأ الإدارة الذاتية.

ث ث. وسائل الرقابة:

تبدو خصوصيات الرقابة المركزية في القانون السوري من خلال وسائل الرقابة أيضاً. وحتى تتضح لنا الصورة سوف نحاول فيما يلي تقسيم وسائل الرقابة وفق معايير واضحة. حيث سيتم التمييز بين الوسائل الوقائية والوسائل العلاجية.

- **الوسائل الرقابية الوقائية:**

وهي التي تهدف إلى تجنب وقوع مخالفات قانونية من قبل وحـــدات الإدارة المحلية. وتتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق إطّلاع الجهات الرقابية (المتمثلة بوزير الإدارة المحلية، والوزير المختص بالنسبة لأعمال مجلس المحافظة ومجلس المدينة، والمحافظ بالنسبة لأعمال مجلس البلدة ومجلس البلدية) على قرارات المجالس المحلية. حيث ألزمت المـــادة /١١٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ هذه المجالس المحلية على إرسال قراراتها للجهات الرقابية المذكورة من أجل تفحصها، والاطلاع عليها، ومن ثم تصديقها في حال كانت متفقة مع القوانين والأنظمة النافذة، ومتفقة مع السياسة العامة للدولة.

والجدير بالذكر أن الوسائل الرقابية الوقائية لها تأثير سلبي في حق وحـــدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها بشكل ذاتي بعيداً عن تدخل السلطة المركزية بكل شاردة وواردة. ويظهر هذا الأثر السلبي بشكل واضح من خلال استخدام وسيلة التصـــديق كواحدة من وسائل الرقابة الوقائية. فما هي إذاً الوسائل الرقابية الوقائية ؟.

-واجب الوحدة المحلية بتزويد سلطة الرقابة بالمعلومات والبيانات حول سير العمل فيها (مدِّها بالتقارير اللازمة):

من حيث المبدأ يفترض أن تكتسب القرارات التي تتخذها وحدة إدارية محلية ما صيغة النفاذ لدى صدورها، وهي يُفْتَرضْ أن تخضع بالأصل لرقابة لاحقـــة فقـــط (علاجية)، لجهة اتفاقها مع القوانين والأنظمة النافذة. إلا أن المادة /١١٤/ فقـــرة /١/ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ تفرض على مجلس المحافظة ومجلس المدينة إرســـال نسخة من قراراتهما إلى وزير الإدارة المحلية، وإلى كل وزير مختص حسب مايهمه الأمر (كل حسب اختصاصه)، كما تفرض على المجالس الأخرى إرسال نسخة عن قراراتها إلى المحافظ خلال سبعة أيام من اتخاذها.

– تصديق قرارات المجالس المحلية من قبل سلطة الرقابة:

تُمارَسْ الرقابة على أعمال المجالس المحلية من خلال إخضاع قرارات مجلس المحافظة ومجلس المدينة فيما يتعلق بشؤون الموازنة المحلية لتصديق الوزير المختص (المادة ٩٧ من القانون رقم ١٥). كما يخضع لتصديق سلطة الرقابة قرارات المجالس المحلية فيما يتعلق بفرض اقتطاعات مالية جديدة (رسوم محلية جديدة).

وتخضع القروض التي تعقدها المجالس المحلية لتصديق سلطة الرقابة المختصة. حيث تُخوَّلْ سلطة الرقابة فحص مدى ملاءمة قرار محلي ما، وليس فقط مشروعيته، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال الصورة الشاملة لنظام الرقابة.

–حق سلطة الرقابة بطلب المعلومات من الوحدة المحلية :

تمارس الوسائل الرقابية الأخرى بناءً على المعلومات التي تحصل عليها سلطة الرقابة من الإدارة المحلية، ومن خلال التفتيش الذي تقوم به سلطة الرقابة، أو حتى من خلال التحقيقات التي تجريها. فيجب إعداد تقارير عن الحياة الإدارية في الوحدة المحلية، وتقديمها للهيئة الرقابية المختصة، التي تستطيع عندئذٍ استخدام الوسائل الرقابية التي تقع تحت تصرفها.

- **الوسائل الرقابية العلاجية:** وتتجلى بما يأتي:

– تعطيل وإلغاء القرارات المحلية :

تستطيع سلطة الرقابة الطلب من المجلس المحلي المعني إلغاء القرارات المخالفة للقانون والخارجة عن نطاق السياسة العامة للدولة. وفي حال حصول نزاع (خلاف)، يجب عرض الموضوع وفق أحكام المادة /١١٧/ من قانون الإدارة المحلية على الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة فيما يخص قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات ضمن مدة خمسة عشر يوماً ويكون قراره نهائياً وملزماً، أما القرارات التي تخص المجالس الأخرى فترفع إلى وزير الإدارة المحلية ويكون قراره بشأنها

نهائياً وملزماً. وهنا نسجِّل ملاحظة على المشرِّع الذي جزَّأ الشيء غير القابل للتجزئة، لأن قرارات المجالس المحلية لجميع وحدات الإدارة المحلية يُفْتَرضْ أن تكون من طبيعة واحدة، ومع ذلك يقوم المشرِّع بالتفريق بينها من حيث الجهة التي ينبغي الاعتراض أمامها، ففي حالة مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات يكون الحَكَمْ حيادياً (مجلس الدولة)، أما في حالة مجالس البلدات والبلديات، يكون الحكم وزير الإدارة المحلية، الأمر الذي يجعلنا نقول: إن الوزير أصبح خصماً وحكماً في الوقت نفسه، وهذا ما يضعف نظام الإدارة المحلية ويصيبه بالجوهر. لذا نقترح أن يُصار إلى تشميل قرارات مجالس البلدات والبلديات بالرقابة التي يمارسها القسم الاستشاري في مجلس الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن قرارات المجالس المحلية لجميع الوحدات المحلية التي يعترض عليها سواءً أمام مجلس الدولة أو أمام وزير الإدارة المحلية، يُوقَفْ تنفيذها لحين البت بالاعتراض، كما لاترتب القرارات الملغاة بدءاً من إلغائها أي حق مكتسب للغير، أي إن للإلغاء أثر مباشر وليس له أثر رجعي.

-حل المجالس المحلية: (المادة ١٢٢ من قانون الإدارة المحلية)

يعدّ هذا الإجراء أقسى وأشد الوسائل التي تستطيع سلطة الرقابة من خلاله المساس باستقلالية وذاتيَّة الوحدات الإدارية المحلية. حيث يحق لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على جميع مستوياتها، على أن تتم الدعوة لانتخابات جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل. وفي حال تمَّ حل مجلس ما، يقوم المكتب التنفيذي المختص بممارسة اختصاصات المجلس المعني إلى أن يتم انتخاب مجلس جديد (المادة /١٢٢/ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية).

وما يثير الانتباه هو أن القانون لم يحدد وبشكل صريح أسباب وشروط الحل، بل يخوِّل رئيس الجمهورية سلطة تصرف واسعة النطاق، كما لم ينظم القانون حقوق الأعضاء المعنيين في الرد على هذه الوسيلة. وعلى الرغم من سكوت النص لابدَّ

من العمل بأن يُعلَّق تطبيق هذه الوسيلة على عدة شروط وقيود شديدة، كما لابدَّ من إعادة النظر في إمكانية لجوء الأعضاء المتضررين من الحل إلى القضاء المختص وهو القضاء الإداري.

ومن الشروط التي نقترحها نذكر: ينبغي أن يحدث فراغ سياسي أو إداري في المجلس، وأن يحدث انشقاقات سياسية وإدارية ضمن المجلس، عندئذٍ يحق لرئيس الجمهورية اتخاذ قرار الحل، لتلافي هذه الصعوبات.

- قرار حجب الثقة عن المكتب التنفيذي أو بعض أعضائه :

من الصور الرقابية على الهيئات المحلية نذكر تلك الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية على مكاتبها التنفيذية، حيث يمكن للمجالس المحلية حجب الثقة عن مكاتبها التنفيذية أو بعض أعضائها. يستثنى من ذلك المحافظ المعين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية. إذ يحق للمجلس مناقشته ورفع الاقتراح للسلطة المركزية من أجل اتخاذ اجراءات مسلكية ضده. والجدير بالذكر أن قرار حجب الثقة يخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية وفق ما يأتي: فإذا كان قرار حجب الثقة يتناول أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة فإن السلطة المختصة بالتصديق هي وزير الإدارة المحلية، وكذلك الأمر يطبق هذا الإجراء على المكاتب التنفيذية لباقي المجالس المحلية. وفي حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة، يُعاد القرار إلى المجلس الذي أصدره، فإذا أصر هذا على رأيه ، فإن من حق سلطة الرقابة حسب الحال منح المجلس الحق، أو اقتراح حلِّه (المادة٧١ فقرة ٢)٠ وفي حال تصديق قرار حجب الثقة ينتخب المجلس مكتباً تنفيذياً جديداً أو عضواً جديداً خلال أول دورة له تعقب نفاذ قرار حجب الثقة (المادة /١١٥/ فقرة /٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١).

ج ج. مساعدة الوحدات المحلية كإحدى وظائف الرقابة الرسمية:

من خلال العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، نستنتج أن عمل السلطة المركزية لايقتصر على الجانب الرقابي، بل عليها مساعدة الوحدات المحلية.

وقد ألزم المشرع السلطة المركزية للعمل على تنفيذ قانون الإدارة المحلية بشكل عقلاني وفعال، وقد صدر المرسوم رقم٣٦ لعام١٩٧١ المتضمن إحداث وزارة للإدارة المحلية تكمن مهمتها في التنفيذ الموحَّد للإدارة المحلية، ومن مهامها أيضاً ضمان التنسيق بين المجالس المحلية المختلفة وتنظيم العمل المشترك بينها وبين السلطة المركزيـة. ومـن مهامها أيضاً وضع الخطوط العريضة لعمل الهيئات المحلية وفق متطلبات المجتمع ووضـع الخطط اللازمة لذلك، كما يدخل في اختصاصاها وضع مشاريع القـوانين وإصـدار اللوائح والقرارات اللازمة من أجل التطبيق السليم للقانون. ومن هنا يبدو الدور الذي تقوم به وزارة الإدارة المحلية لمساعدة الهيئات المحلية. والجدير بالذكر أن وظائف هـذه الوزارة ما هي إلا تطبيق لمبدأ "وحدة سلطة الرقابة"، حيث تعمل على تنفيذ توجيهات الوزارات المختلفة والموجَّهة لوحدات الإدارة المحلية. وهذا ما يمنع أن تصـبح الهيئـات المحلية كرة تتقاذفها الوزارات المختلفة كل حسب مصلحتها. ويؤكد المشرع أهمية هذا المبدأ من خلال تحميل وزارة الإدارة المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحليـة مسـؤولية التطبيق الناجح لنظام الإدارة المحلية.

والحقيقة إن سمات وخصوصيات الإدارة المحلية في سورية تعـود لأسـباب اجتماعية واقصادية وثقافية. فالدولة في سورية هي دولة متدخلة (راعية) وتأخذ بمبـدأ تركيز السلطة أكثر من لاتركيزها. لذا يمكن النظر إلى قانون الإدارة المحلية رقـم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه خطوة لابأس بها باتجاه اللامركزية.

ح ح. حق الوحدات المحلية في مقاضاة إجراءات سلطة الرقابة:

لقد منح قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ الوحدات المحليـة صـفة الشخصية الاعتبارية (الحقوقية)، ومن هنا نتساءل فيما لو أن المشرِّع ضَمِنَ لوحـدات الإدارة المحلية الحق في مخاصمة قرارات سلطة الرقابة. فمن المعروف أنه ينجم عن ثبوت الشخصية الاعتبارية عدة نتائج: من ضمنها الحق في التقاضي.

أي يمكن للوحدات المحلية أن تكون مدعي ومدعى عليه. وكما أسلفنا سابقاً فإن القانون قد جعل وحدات الإدارة المحلية مسؤولة في إقليمها عن شؤون الاقتصاد والثقافة والخدمات وجميع الشؤون التي تهم سكانها. هذا يعني أن المشرع قد راعى مبادئ الإدارة الذاتية، حيث إنه منع على السلطة المركزية التدخل بشؤون الإدارة المحلية إلا في الحدود التي تتطلبها أهداف الرقابة، ومن أجل ذلك حدَّد اختصاصات الوحدات المحلية بشكل واضح وعلى سبيل الحصر لكي يمنع أي تنازع بين السلطتين. ولذلك لا بدَّ من التأكيد على أن الاختصاصات الأصلية التي تقوم بها السلطات المحلية إنما هي حق للوحدات المحلية لايجوز للسلطة المركزية المساس به. لذا فلا يمنع أن يكون لتلك الوحدات الحق في مخاصمة السلطة المركزية عندما تثبت أنه قد وقع اعتداء من طرف السلطة المركزية على ذلك الحق في إدارة اختصاصاتها الأصلية. وهذا ما يمكن اشتقاقه من المبادئ العامة التي طوَّرها القضاء الإداري، وليس من نص قانون الإدارة المحلية الذي لم يُشِرْ إلى حق التقاضي بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية أبداً.

أما فيما يتعلق بنوع الدعوى التي يمكن للوحدات المحلية رفعها ضد تصرفات سلطة الرقابة فهي من قبيل دعوى الإلغاء. والجدير بالذكر أن الدعوى توجه ضد قرار سلطة الرقابة المتضمن إلغاء قرار بلدي أو تعطيله أو ضد قرارها برفض منحها التصديق اللازم ليصبح القرار البلدي نافذاً ، ولاسيَّما أن القانون السوري كما الفرنسي لم يأخذ بدعوى "الإلزام" المنصوص عنها في القضاء الإداري الألماني[١١٥] .

فقط بضمان حق التقاضي لصالح وحدات الإدارة المحلية، يمكن حماية المركز القانوني لها، وهذا ما يجب أن يأخذه المشرِّع السوري بالحسبان والنص عليه صراحة. فإذا قلنا: إننا في سوريا قد تأثرنا بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، فإننا نجد في فرنسا

---

[١١٥] تعني هذه الدعوى إمكانية قيام بلدية ما بإلزام سلطة الرقابة على منحها التصديق اللازم إذا كان لها حق في ذلك، أي إذا تحققت الشروط القانونية لذلك، فيصبح رفض سلطة الرقابة غير مشروع وبالتالي يمكن للمحكمة إصدار قرار يلزمها في منح الترخيص.

قيود على الرقابة المركزية على البلديات، كما أننا نجد أن هذه الرقابة تمارس من خلال دعوى قضائية ترفعها السلطة المركزية على البلديات أمام القضاء الإداري، إذا ما ثبت ارتكاب هذه البلديات لمخالفة قانونية.[١١٦]

د. الصعوبات التي تعاني منها الإدارة المحلية في سوريا:

بعد هذه النظرة على الأسس القانونية للإدارة المحلية في سوريا، يطرح السؤال نفسه حول كيفية قيام الهيئات المحلية بدورها وماهي الصعوبات التي تواجهها في سبيل ذلك.

فقانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام٢٠١١ والنافذ حالياً ألغى النظام المحلي السابق ويقوم على مبادئ حقوقية نظرية مغايرة لما كان عليه الحال سابقاً.

وقد هدف القانون إلى تطوير عملية اللامركزية في الإدارة. وبالنظر إلى الظروف الاقتصادية والصعوبات المالية التي تعيشها وحدات الإدارة المحلية في سوريا يمكن القول: إننا لانزال في مرحلة من مراحل عدم التركيز الإداري وليس بعد في مرحلة اللامركزية الإدارية. وفي واقع الحال تصطدم عملية اللامركزية الإدارية المحلية ببعض الصعوبات التي نجم عنها تناقض بين النص القانوني والتطبيق.

أ أ. التنظيم الإداري في سوريا وهيكله:

يقوم التنظيم الإداري في سوريا على مبدأ المركزية الديموقراطية الذي يعني الوحدة السياسية لكل أجهزة الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وهذا ما يمكن استنتاجه من من خلال النظام السياسي والإداري في الدولة.

---

116 Vgl.Fromont,Die franzosische Kommunalverwaltung , S.85.

وقد حافظ المشرع السوري على وحدة الدولة المركزية من خلال السماح للإدارات المركزية في الأقاليم بالنهوض بالكثير من الاختصاصات التي يفترض أن تكون من اختصاص السلطات المحلية.

ومن مظاهر المركزية أيضاً أن المحافظ لا ينتخب من قبل سكان المحافظة، بل يُعيَّن من قبل رئيس الجمهورية، وكذلك نذكر أيضاً التداخل والتشابك القائم على الإقليم الواحد بين أشخاص تابعين للسلطة المركزية، وهيئات الإدارة المحلية، وغالباً ما تكون السيطرة لصالح قرارات السلطة المركزية، لدرجة تقل معها فاعلية قرارات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية. وهذا الأمر له نتائجه الحقوقية ولاسيّما فيما يتعلق بالمساس بالمركز القانوني لهيئات منتخبة وفق أسس ديموقراطية، لكنها غير فعالة كما ينبغي. ومن هنا تبدو أهمية إعادة النظر فيما يتعلق بعلاقة السلطة المركزية مع السلطات المحلية وتنظيمها على أسس تعترف للوحدات المحلية بالاستقلالية المالية والإدارية اللازمة لكي تتخذ القرارات الضرورية النافذة. وقبل كل شيء يجب تنظيم الرقابة المركزية على أسس حقوقية بحتة ومحاولة تجنب الخلط مع الرقابة السياسية. وهذا كله يتطلب تقوية الثقة بقدرة الوحدات المحلية على إدارة شؤونها بشكل فعال، ومنحها الدعم اللازم في هذا المجال. وبذلك يجب تقليص دور سلطة الرقابة على أعمال الوحدات المحلية لتصبح رقابة مشروعية فقط، بحيث لا يجوز لها ممارسة أي نوع من أنواع رقابة الملاءمة.

ب ب. العنصر البشري:

ما يعيب الدول النامية هو افتقادها للقوى البشرية المؤهلة. وهذا ماتعاني منه سوريا أيضاً، على الرغم من أنه من الناحية العملية يُنظر إلى هذه المشكلة من عدة زوايا.

فمن ناحية أولى يجب الحديث عن أعضاء المجالس المحلية. فانتخابهم لا يقوم فقط على اعتبارات الكفاءة، بل على اعتبارات أخرى.

ومن ناحية أخرى يجب الحديث عن العاملين في الجهاز الإداري للوحـــدات المحلية والذي يُظْهِرْ بشكل أو بآخر الكثير من الثغرات. فهنا لابدَّ من التفكير بالاعتراف للوحدات المحلية بالصلاحية التنظيمية والشخصية، أي تتمكن من القيام بتعيين أصحاب الخبرات والكفاءات سواءً من الناحية المالية أو القانونية، حيث إن العمـــل في المجـــال البلدي يتطلب بطبيعته تأهيل خاص، وهذا يستلزم بدوره قيام السلطة المركزية بتقـــديم المساعدات الكافية لتنفيذ ذلك. لذا نقترح أن يُصار إلى إحداث معاهد متخصصـــة في مجال الإدارة المحلية غايتها تأهيل وتدريب الكوادر المتخصصة للعمل في المجال البلدي.

ت ت. التمويل المحلي:

إن قيام الوحدات المحلية بوظائفها بشكل مســتقل وبعيــداً عـــن ضـــغوط وتوجيهات السلطة المركزية، يتطلب بالدرجة الأولى أن تمتلك هذه الوحدات الأموال الكافية. وإذا مانظرنا إلى مصادر التمويل المحلي كما حدَّدها القانون رقم ١٠٧ لعـــام ٢٠١٢ في المواد /١٣٤/ وحتى /١٥٠/، نجد أنها محدودة ولاتحقق المطلوب، وهذا يعود لأسباب عديدة أهمها: ذات طابع اقتصادي. وينجم عن ذلك أن مصادر التمويل المحلي الواردة في القانون لاتكفي غالباً لتغطية النفقات المحلية، لذلك تعتمد أغلب الوحـــدات المحلية، وخصوصاً الصغيرة منها على المخصصات التي تمنحها إياها السلطة المركزيـــة، وهذا ما يجعلها خاضعة حكماً إلى توجيهات وتعليمات تلك السلطة.

هذه الصعوبات أدت وتؤدي إلى ضعف أداء المجالس المحلية المنتخبة (سلبيتها) وتراجعها لدرجة أصبحت هيئات وهياكل دون أن يكون لها دور وظيفي فعَّـــال، أو أصبحت دوائر إدارية، بل صناديق بريد لتلقي أوامر السلطة المركزية.



المبحث الثاني

تطبيقات اللامركزية الإدارية المرفقية في سورية

تمهيد:

تعدّ اللامركزية الإدارية المرفقية الصورة الثانية من صور اللامركزية الإدارية إلى جانب اللامركزية الإقليمية (المحلية)، وهي من حيث المضمون ليست إلا طريقة (أو أسلوب) من طرق إدارة المرافق العامة. بيد أن هذه الطريقة لا تصلح لجميع أنواع المرافق العامة بل تصلح فقط للمرافق العامة التي تتمتع لذاتها بالشخصية الإعتبارية.

وللتعرف على المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وكيفية تمييزها عن المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، لابدّ من العودة إلى طبيعة المرفق ذاته وإلى إرادة المشرع التي تظهر في صك إحداث المرفق. وقد درج الفقه والقضاء على تقسيم المرافق العامة إلى عدة أنواع تختلف باختلاف المعيار المتبع. فهناك معيار طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق، وهناك معيار النطاق الإقليمي للمرفق، وهناك معيار تمتع المرفق بالشخصية المعنوية أو عدمها، وهناك معيار حرية الإدارة في إنشاء المرفق أو تقيدها.
وإذا ما طبقنا هذه المعايير لوجدنا أنفسنا أننا أمام الأنواع الآتية من المرافق العامة:

١- المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة المهنية (النقابية).

٢- المرافق العامة القومية (المركزية) والمرافق العامة المحلية.

٣- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والمرافق التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

٤- المرافق العامة الإجبارية والمرافق العامة الاختيارية.

وإذا كان لكل نوع من هذه الأنواع أحكامه الخاصة به، إلا أن جميعها تخضع بالمقابل **لقواعد عامة** وأحكام مشتركة أهمها:

١- مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وأضطراد.

٢- مبدأ مساواة جميع الأفراد أمام المرافق العامة.

٣- مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير والتحديث.

بيد أن هناك فروقات قائمة بين الأنواع المختلفة للمرافق العامة، تعود إلى طبيعة النشاط الذي يمارسه كل مرفق، وما ينجم عن ذلك من نتائج أهمها: تحديد طبيعة النظام القانوني الذي يخضع له كل مرفق، وتحديد طبيعة المال الذي يملكه كل مرفق، وتحديد طبيعة العلاقات القائمة بين المرفق وبين المنتفعين منه، وتحديد طبيعة المسؤولية التي يتحملها المرفق تجاه الغير والناجمة عن الأضرار التي يتسبب بها المرفق في أثناء ممارسته لنشاطه.

كما تمتد الفروقات القائمة بين المرافق العامة إلى طريقة إدارة هذه المرافق: فهناك مرافق عامة تدار بالطريقة المباشرة عن طريق موظفي الدولة وأموالها، وهي مرافق لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، بل تندمج شخصيتها بشخصية الدولة (كما هو الحال بالنسبة لمرفق الدفاع ومرفق الأمن ومرفق القضاء).

وهناك مرافق عامة تُدار بشكل غير مباشر بوساطة أشخاص القانون الخاص وهي مرافق لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، بل تكتفي الدولة بمنح امتياز لأحد أشخاص القانون الخاص لإدارتها وتنظيمها على نفقته الخاصة ولكن تحت إشرافها ورقابتها كما هو الحال بالنسبة لعقد الالتزام.

وهناك مرافق تمَّ منحها الشخصية الاعتبارية لكي تدار بشكل بعيد عن الإدارة الحكومية المباشرة نظراً لأهميتها مثل: مرفق التعليم العالي أو مرفق الاتصالات أو المرفق الصحي. فهذه المرافق العامة تدار بوساطة هيئات عامة مستقلة عن الدولة استقلالاً إدارياً ومالياً، حيث يكون للمرفق العام الشخصية الاعتبارية التي هي ذاتها

شخصية الهيئة التي تتولى إدارته. فالجامعات تتولى مرفق التعليم العالي، وهي هيئات مستقلة وتخضع للمبادىء العامة التي تخضع لها النظرية العامة للمؤسسات العامة. وهي وإن كانت مرتبطة بوزارة التعليم العالي، إلا أن هذا الارتباط لا يصل إلى حد التبعية، بل يجب أن يفهم في نطاق الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

وقد اتفق الفقه على إطلاق وصف اللامركزية الإدارية المرفقية على الهيئات العامة والمؤسسات العامة، كطرق لإدارة المرافق العامة مؤكداً من خلال ذلك على تمييز هذه الطريقة عن طريقة الإدارة المباشرة، وعن طريقة الإدارة غير المباشرة بوساطة أشخاص القانون الخاص وعن طريقة الإدارة بوساطة شركات الاقتصاد المختلط.[١١٧] هذا وسيتم التعرض لواحدة من طرق إدارة المرافق العامة المذكورة وهي طريقة الهيئات العامة وطريقة المؤسسات العامة بوصفهما مفهومين يمثلان جوهر اللامركزية الإدارية المرفقية وتطبيقاً من تطبيقاته.

أولاً: الإدارة بوساطة الهيئات العامة:

ينتمي هذا الأسلوب إلى أساليب الإدارة المباشرة، بالمعنى الواسع لأن الهيئات العامة ما هي إلا أشخاص إدارية عامة مستقلة، تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، حيث يعد هذا الاستقلال شرطاً لكي تقوم الهيئات العامة بمباشرة مهامها التي أحدثت من أجلها بشكل بعيد عن توجيهات السلطة الإدارية المركزية.

وسنتناول هذا الموضوع من خلال تحديد أهمية الإدارة بوساطة الهيئات العامة، واعتبار الهيئة العامة إحدى تطبيقات النظرية العامة للمؤسسة العامة، وتحديد

---

[١١٧] لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر : د.سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، د.ابراهيم الهندي، المرافق العامة، مطبوعات جامعة حلب،٢٠٠٤، ص:٢٥ وما بعد.

ماهية الهيئة العامة وتوضيح النظام القانوني والإداري للهيئة العامة وأخيراً تطبيق نظرية الهيئة العامة في سوريا.

١– أهمية الإدارة بوساطة الهيئات العامة:

إن إدارة المرافق العامة بوساطة الهيئات العامة يعد تجسيداً لفكرة اللامركزية الإدارية المرفقية، ويحقق اتباع أسلوب الهيئة العامة في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية المزايا التالية:

أ. التحرر من القيود والتعقيدات الحكومية المركزية وحدَّة بيروقراطيتها.

ب. إتباع أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق.

ت. إنها تشجع الأفراد والهيئات الخاصة على تقديم الهبات والوصايا لهذه الأشخاص العامة لكي تخصص للغرض الذي يقوم به الشخص المرفقي.

ث. التخفيف من العبء الواقع على كاهل السلطة المركزية إذ يقتصر دور هذه على ممارسة الرقابة على أعمال الهيئات العامة.

ورغم هذه المحاسن فإن ثمة مساوئ معينة قد تنتج عن إحداث الهيئات العامة، تعود في الغالب إما إلى إساءة استعمال الاستقلال الذي تتمتع به وضعف الرقابة المفروضة عليها عن طريق الرقابة الإدارية، أو تعود إلى صعوبة التنسيق بين الأنواع المختلفة لهذه الهيئات، وخاصة تلك التي تمارس نشاطاً متقارباً مع كثرة إنشائها من دون دراسة دقيقة سابقة لتحقيق الأهداف المرجوة من ورائها.

والجدير بالذكر أن استعمال هذه الوسيلة – أسلوب الهيئات العامة – في إدارة المرافق العامة قفز بسرعة وتجاوز كل مألوف في غالبية الدول بمختلف أنظمتها السياسية والإجتماعية والإقتصادية.

ونظراً لأهمية هذا الأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة التقليدية، لا بد من الوقوف على الجوانب الهامة فيما يتعلق بالهيئات العامة، لا سيما فيما يتعلق بتعريف

الهيئة العامة، وعناصرها، وإنشائها، وإلغائها، والرقابة التي تمارس عليها من قبل السلطة المركزية، وأخيراً نظرية الهيئة العامة في النظام القانوني الإداري السوري.

٢–الهيئة العامة تطبيق من تطبيقات النظرية العامة للمؤسسة العامة:

ينبغي التأكيد بداية على حقيقة مهمة هي أن اصطلاح الهيئة العامة ليس إلا بديلاً عن تعبير المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري. وقد آثرنا استخدام مصطلح الهيئات العامة عند الحديث عن الإدارة المباشرة للمرافق العامة الإدارية (التقليدية) حتى نتفق مع التشريع السوري النافذ والقائم على التمييز بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة، حيث أن هذا التمييز لم يكن موجوداً في المرسوم رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ الصادر في جمهورية مصر العربية والذي امتد تطبيقه إلى الإقليم السوري في أيام الوحدة بين مصر وسوريا. فقد تضمن المرسوم رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ قواعد عامة بشأن المؤسسات العامة وأطلق تعبير "المؤسسة العامة" على جميع أنواع المؤسسات سواءً ذات الطابع الإداري أم ذات الطابع الاقتصادي.

كذلك أبقى المشرع السوري على توحيد التسمية بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة وذلك من خلال المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ المتضمن القانون المالي الأساسي للدولة. إلا أن هذا المرسوم ميز بين المؤسسات العامة بحسب طبيعة نشاطها:

أ. فهناك مؤسسات عامة تنهض بإدارة مرفق عام يقوم على خدمة عامة وتقديم حاجات عامة للجمهور ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وهذه المؤسسات تدعى مؤسسات عامة ذات طابع إداري.

ب. وهناك مؤسسات عامة تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو مالياً أو زراعياً وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وهذه المؤسسات تدعى مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي.

وقد حاول المشرع من جديد وضع حد للخلط الحقوقي من خلال إصداره المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ المتضمن قانون المؤسسات العامة، حيث أطلق اسم "الهيئة العامة" على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري واسم "المؤسسة العامة" على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

إلّا أن هذا المرسوم ألغي صراحة بالمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٩٤ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة. وبقي نافذاً إلى أن صدر القانون رقم /٢/ لعام ٢٠٠٥ بشأن المؤسسات العامة، والشركات العامة والمنشآت العامة وهذا التشريع هو الناظم للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي في سورية.[١١٨]

٣–ماهية الهيئة العامة:

لتحديد ماهية الهيئة العامة لا بدَّ من التعريف بها، وتحديد عناصرها، ودراسة نظامها القانوني والإداري.

أ. تعريف الهيئة العامة:

لقد بذل الفقه محاولات عديدة لتعريف الهيئة العامة، ومع ذلك لم يصلوا إلى اتفاق حول ذلك، وبغض النظر عن ذكر التعاريف المتعددة والتي أتى بها كثير من الفقهاء سواء من فرنسا أو مصر[١١٩] فإننا نستطيع الجمع بين الأفكار الرئيسية التي وردت في تلك التعاريف والتي تشكل بحد ذاتها عناصر المؤسسة العامة.

وعلى هذا تُعرَّفْ المؤسسة العامة بأنها مرفق عام لا مركزي يتمتع بالشخصية الاعتبارية وتديره منظمة إدارية عامة. وإذا كان هذا التعريف يتصف

---

[١١٨] **انظر النص الكامل لهذا القانون في الملحق الوارد في نهاية هذا المؤلف.**

[١١٩] **لمزيد من الاطلاع انظر د.محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان١٩٩٤، ص ٧٠ وما بعد.**

بالعمومية بحيث يُطَبَّقْ على كل أنواع المؤسسات العامة بما في ذلك المؤسسة العامة الإدارية (الهيئة العامة) فإن لهذه الأخيرة سمات وخصائص لا بد من تبيانها.

ومن ثم يمكننا تعريف الهيئة العامة بأنها مرفق عام إداري يقوم على أداء خدمة عامة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وله موازنة مستقلة. وكما نلاحظ فإن هذا التعريف يقدم لنا عناصر الهيئة العامة وميزاتها.

ب. عناصر الهيئة العامة:

اتفق الفقه والقضاء إلى حد كبير على اشتراط توافر عناصر معينة في المنظمة العامة الإدارية حتى يمكن أن نطلق عليها وصف الهيئة العامة. وأهم هذه العناصر:

أ أ. الهيئة العامة مرفق عام إداري لا مركزي:

إذا كنا بصدد الحديث عن طرق إدارة المرافق العامة، فلا بد أن نكون بصدد نشاط إداري تتوافر فيه صفات المرفق العام بالمعنيين الوظيفي والمادي. فالمرفق العام هو نقطة الانطلاق في الهيئة العامة.

ويتجلى نشاط الهيئة العامة بالخدمات العامة الإدارية التي تقوم على أدائها ويمكن أن نذكر بعض الامثلة على ذلك في سورية: الهيئة العامة لمشفى المواساة (تقوم على أداء خدمات صحية)، والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون (تقوم على أداء خدمات ثقافية ومتنوعة)، والمديرية العامة للأرصاد الجوية، والمعهد الوطني للإدارة العامة (يقوم على أداء خدمات علمية)...إلخ.

ب ب. الهيئة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية:

إذا قلنا أن المؤسسة العامة الإدارية مرفق عام إداري لا مركزي (بالمعنى المادي للمرفق العام) فإن هذا المرفق يتمتع بالشخصية الاعتبارية، وبهذا تختلف الهيئة العامة كمرفق عام إداري لا مركزي عن بقية أنواع المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي تبقى شخصيتها مندمجة في شخصية الدولة ذاتها.

ويترتب على منح الهيئة العامة الشخصية الاعتبارية نتائج قانونية مهمة حيث يكون للهيئة العامة أموالها العامة وحقوقها الخاصة بها، ويكون لها قبول الهدايا والهبات بشرط أن لا يتعارض ذلك مع الغايات التي تسعى الهيئة إلى تحقيقها. كما يكون للهيئة العامة أيضاً حق التعاقد بصفة مستقلة وحق التقاضي، ولذلك تتحمل وحدها مسؤولية أعمالها المترتبة عن أفعالها الضارة، كما تتمتع الهيئة العامة بصفتها شخصاً من أشخاص القانون العام بامتيازات السلطة العامة (كالتنفيذ المباشر، والسلطة التقديرية، ونزع الملكية للمنفعة العامة).

ت ت. خضوع الهيئة العامة لمبدأ التخصص: (Spezialitatsprinzip)

إن عنصر التخصص هو الذي يميز اللامركزية المرفقية التي تعدّ الهيئة العامة تطبيقاً لها، عن اللامركزية المحلية التي تعدّ الإدارة المحلية أحد تطبيقاتها[١٢٠]. فالهيئة العامة- بعكس وحدات الإدارة المحلية-لا تستطيع ممارسة نشاطها إلا ضمن المهمة التي أنيطت بها بموجب القوانين والأنظمة التي أنشأتها وقامت بتنظيمها.

ويترتب على خضوع الهيئة العامة لمبدأ التخصص النتائج الآتية:

- بطلان جميع الأعمال التي قامت بها الهيئة العامة والتي تخرج عن نطاق اختصاصها.
- عدم استطاعة الهيئة العامة قبول هدايا أو هبات أو وصايا لتحقيق أغراض وغايات تخالف تلك المنوط بها تحقيقها.
- عدم قبول ادعاءها أمام القضاء للدفاع عن مصالح غير التي نص عليها قانون إنشائها.

---

[١٢٠] انظر الدكتور عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص١٢١ وما بعد.

غير أن التطبيق العملي لمبدأ التخصص يقضي بالتفرقة بين أغراض الهيئة العامة ووسائلها. فلا يوجد مانع أن تقوم الهيئة العامة بممارسة نشاط لم ينص عليه قانوناً، طالما أن هذا النشاط يأتلف مع أهدافها.

ث ث. الاستقلال الإداري والمالي للهيئة العامة:

تتمتع الهيئة العامة بالاستقلال الإداري والمالي، فلها ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة، تغذيها بمواردها الخاصة والتي تتألف من الرسوم التي تفرضها على المنتفعين، ومن التبرعات التي ترد إليها والإعانات التي تمنحها إياها الدولة. ويترتب على ذلك أن للهيئة العامة موازنة مستقلة تتبع فيها قواعد المحاسبة العامة وتُعَدُّ على نمط الموازنة العامة ويعود الفائض إلى الموازنة العامة للدولة، فأموالها أموال عامة.

إلا أن الاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئة العامة ليس مطلقاً، فإساءة استعماله قد تؤدي إلى هدر الأموال بغير طائل كما تؤدي إلى فضائح مالية. لذلك تفرض الدولة رقابتها المالية، وتقوم بإلغاء جميع التصرفات التي اتخذتها الهيئات العامة والتي تؤثر بشكل أو بآخر في المالية العامة في الدولة.

كما أن للهيئة العامة استقلالها الإداري، فلها إدارة مستقلة ولها هيئاتها وأجهزتها الخاصة، بها والمستقلة عن سائر أجهزة الأشخاص الإدارية العامة. وتعمل هذه الأجهزة لحساب الهيئة العامة وتقوم بتعيينها السلطة الإدارية التابعة لها.

إلا أن هذا الاستقلال الإداري لا يجوز أن يصل إلى حد تهديد وحدة الدولة من الناحيتين القانونية والسياسية، ولكي لا تصبح الهيئات العامة وغيرها من أشخاص الإدارة اللامركزية دولاً ضمن الدولة الواحدة، فإنه يجب أن تخضع أعمال الهيئات العامة وأشخاصها لرقابة السلطة المركزية، على أن يقتصر دور هذه الرقابة على فحص ناحية المشروعية دون الملاءمة.[١٢١]

---

[١٢١] **انظر سابقاً ما كتب في هذا المؤلف حول الرقابة المركزية على أشخاص الإدارة اللامركزية.**

ت. الامتيازات الإدارية للهيئة العامة:

تستفيد الهيئة العامة (كمؤسسة عامة إدارية) كأي شخص إداري عـــام مـــن بعض الامتيازات الإدارية:

١- فلا تستعمل في مواجهتها طرق التنفيذ الجبري ولا تطبق عليها قواعد الحجز.

٢- وتعتبر الأشغال التي تباشرها الهيئة العامة أو التي تتم لصالحها أشغالاً عامة، مما يترتب عليه التزام الأفراد بتحمل الأعباء الضرورية لتنفيذ هذه الأعمال.

٣- ويستطيع القائمون على الهيئة العامة اتخاذ القــرارات الإداريـــة الإلزاميـــة في مواجهة الأشخاص الذين يتعاملون مع الهيئة العامة.

٤- ويمكن أن يمنح القانون أحياناً الهيئة العامة حق الاحتكار القـــانوني أو حـــق الاستيلاء.

ث. النظام القانوني والإداري للهيئات العامة:

يرعى القانون الإداري الهيئات العامة سواء فيما يتعلق بإنشائها أو تنظيمها أو بممارسة نشاطها.

وفيما يتعلق بإنشائها فتخضع الهيئة العامة لقاعدة إنشـــاء المرافـــق العامـــة التقليدية التي تنص على أن يقوم المشرع بإحداثها، لأن في إحداثها تقييـــداً للحريـــات العامة، وبالتالي لا بد أن يكون لهذا التقييد سند قانوني (مبدأ المشروعية القانونية). وهذا ما أخذ به المشرع السوري عندما نص في المادة /٢/ من النظـــام الأساســـي الموحـــد للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه: "يـــتم إحـــداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون". ولا تخرج الهيئة العامة من حيث ماهيتـــها عن كونها جهة عامة ذات طابع إداري. لذا فإن إحداثها يتم بموجب قانون أو مرسوم تشريعي، وكذلك فإن إلغاؤها يتم بالأداة نفسها عملاً بمبدأ الاختصـــاص المتـــوازي Kompetenz Paralelle أو ما يسمى قاعدة توازي الأشكال.

وفيما يتعلق بالنظام القانوني للهيئة العامة لا بد من الإشارة إلى أن أمر النظر في المنازعات المتعلقة بها يعود للقضاء الإداري، كما أن القرارات الإدارية التي تتخذها تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويمكن الطعن فيها بالإلغاء إذا اعتراها عيب من عيوب عدم المشروعية كعيب الشكل والإجراءات، وعيب عدم الاختصاص، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة.

أما بالنسبة لعلاقة الهيئة العامة مع المستفيدين الآخرين، فإن نشاطها وما يترتب عليه من مسؤوليات سواءً تعلق الأمر بالمستفيدين (وهم الذين تتحقق فيهم شروط الاستفادة من خدمات المرفق العام)، أم تعلق الأمر بالآخرين، يخضع لقواعد القانون العام، إلا إذا تنازلت الهيئة العامة عن امتيازاتها كسلطة عامة، وأرادت سلوك طريق القانون الخاص بمحض إرادتها، وهذا الأمر نادر الحصول من الناحية العمليّة.

أما فيما يتعلق بنظام الهيئة العامة الإداري، فيتولى إدارة الهيئة العامة مجلس إدارة (قيادة تقريرية جماعية) ورئيس مجلس إدارة (قيادة تنفيذية فردية). ويعد المجلس هو السلطة العليا في الهيئة، ويبين القانون كيفية تشكيله، وطريقة اختيار أعضائه وهو يتولى تصريف شؤون الهيئة ورسم سياستها كما أنه يتخذ جميع القرارات المهمة المتعلقة بالهيئة.

أما مدير عام الهيئة فهو السلطة التنفيذية في الهيئة ويقوم بإدارة الهيئة وفقاً للصلاحيات الممنوحة له في قانون إحداث الهيئة العامة، كما يمثل الهيئة في علاقتها مع السلطات الأخرى أو مع الغير أمام القضاء.

بعد أن بيَّنا الطبيعة الحقوقية للهيئة العامة ونظامها القانوني والإداري نتساءل الآن عن تطبيق نظرية الهيئة العامة في قطرنا العربي السوري.

ج. تطبيق نظرية الهيئة العامة في سوريا:

يطبق على الهيئات العامة في سوريا القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ الذي صدر في زمن الوحدة بين مصر وسوريا، وهذا ما نستدل عليه صراحة من نص المادة (٤٨ فقرة /أ/) من القانون رقم/٢/ لعام ٢٠٠٥ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة. حيث نصت المادة (٤٨ فقرة /أ/) آنفة الذكر على الإبقاء على القانون رقم ٣٢ لعام١٩٥٧ وتطبيقه على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري (الهيئات العامة). إلا أن القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ بشأن الهيئات العامة لم يضع تعريفاً للهيئة العامة، وقد استدرك المشرع السوري هذا النقص من خلال المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ المتضمن القانون المالي الأساسي حيث عرف المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري (أي الهيئة العامة) بأنها تلك التي تنهض بعبء إدارة مرفق عام يقوم على خدمة عامة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية.

فما هو وضع الهيئات العامة في ظل القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧؟ وذلك لجهة إنشائها، وإلغائها، ولجهة السلطة التي تتولى إدارتها، وأخيراً من حيث نظامها القانوني.

أ أ. إنشاء الهيئات العامة وإلغاؤها في سوريا:

يتم إنشاء العيئات العامة في سوريا بقانون لأن في إنشائها تقييداً للحريات العامة كما ذكرنا. ويجب أن يشتمل قانون إحداث الهيئة العامة على عدة بيانات أهمها: اسم الهيئة، ومركزها، والغرض، الذي أنشأت من أجله، وبيان بالأموال التي تدخل في الذمة المالية للهيئة، وتنظيم إدارة الهيئة، ومدى علاقتها بالجهة الإدارية المختصة (المادة١ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧). كما يبين القانون تشكيل مجلس إدارة الهيئة، وطريقة اختيار أعضائه، وعزلهم، وطريقة تعيين مدير الهيئة وعزله، وكذلك الأحكام الخاصة بمرتباتهم ومكافآتهم (المادة ٦ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧).

وتنتهي الهيئة العامة بالأداة ذاتها التي تنشأ بها عملاً بقاعدة الاختصاص المتوازي، ويجب أن يبين قانون إلغاء الهيئة العامة أو إدماجها في غيرها من الهيئات كيفية

التصرف في أموال الهيئة، وما يترتب على ذلك من نتائج (المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧).

بقي أن نشير إلى أن المشرع السوري أحدث الكثير من الهيئات العامة، وأهم الأمثلة التي يمكن أن نذكرها في هذا الصدد المرسوم التشريعي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٢ المتضمن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة.

وقد نصت المادة ٢ من هذا المرسوم على أن تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة علمية ذات طابع إداري باسم المعهد الوطني للإدارة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري مقرها دمشق وترتبط بوزير التعليم العالي.

وكذلك المرسوم التشريعي رقم ١١ للعام ١٩٩١ المتضمن إحداث الهيئة العامة لشؤون البيئة. والجدير بالذكر أن هذه الهيئة العامة تخضع بالإضافة إلى القواعد العامة الواردة في القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ (قانون الهيئات العامة) لقواعد القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٢ والخاص بالهيئة العامة لشؤون البيئة.

وهكذا نرى أن المشرع السوري أكد على أسلوب الهيئة العامة واعتمده كأحد البدائل الفعَّالة التي يمكن الاعتماد عليها في إدارة المرافق العامة ذات الطابع الإداري.

ب ب. إدارة الهيئة العامة في سوريا:

يتولى إدارة الهيئات العامة جهتان هما:

- مجلس الإدارة.
- مدير عام الهيئة.

- **مجلس إدارة الهيئة العامة:**

يبين قانون إحداث الهيئة العامة عادةً طريقة تشكيل مجلس إدارة الهيئة وتبعية أعضائه وأوصافهم. وبصفته السلطة التقريرية العليا في الهيئة، فهو الذي يتولى وضع

السياسة العامة، للهيئة وله في سبيل ذلك أن يتخذ من الإجراءات ما يراه مناسباً من القرارات لتحقيق الغرض الذي أقيمت الهيئة لأجله. ومن أهم الاختصاصات التي يمارسها مجلس إدارة الهيئة والمنصوص عنها في القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ (بالإضافة لما يحدِّده القانون الخاص بإحداث الهيئة العامة) نذكر:

- إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارة الفنية للهيئة، وتحديد اختصاصات المدير العام.
- وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي الهيئة العامة وعمالها وترقيتهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ وقانون إنشاء الهيئة.[١٢٢]
- الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة.
- النظر في كل ما ترى الجهة الإدارية أو المدير عرضه عليه من المسائل الخاصة بإدارة الهيئة وتنظيم العمل فيها.[١٢٣]

- **مدير عام الهيئة:**

حددت المادة ٩ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ صلاحيات واختصاصاته مدير عام الهيئة حيث أكدت على أن يمثل المدير العام الهيئة العامة في صلاتها مع الهيئات الأخرى وأمام القضاء كما أنه يكون مسؤولاً عن تنفيذ قرارات مجلس إدارة الهيئة.

ومن الاختصاصات التي منحها المشرع لمدير عام الهيئة ما أوردته المادة ٨ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ وأهمها:

---

[١٢٢] **مثال على ذلك نص المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٢ المتضمن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة التي تقول:"يمنح أعضاء الهيئة التعليمية تعويض تفرغ وفقاً للأحكام والأسس المطبقة على أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات السورية".**

[١٢٣] **انظر: المادة ٧ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧.**

- تنفيذ القرارات التي تصدر من مجلس الإدارة.
- تحضير ميزانية الهيئة وحسابها الختامي وعرضـــها علـــى مجلـــس الإدارة لإقرارها.
- الإشراف على موظفي الهيئة.
- مباشرة السلطات والاختصاصات التي يخوله إياها قانون إنشاء الهيئـــة[١٢٤]، وقرارات مجلس إدارة الهيئة ونظامها الداخلي.

ت ت. النظام القانوني للهيئات العامة في سورية: ويتجلى ذلك بالنقاط الآتية:

- **تمتع الهيئات العامة بالشخصية الاعتبارية:**

تعدّ الهيئات العامة تطبيقاً من تطبيقات اللامركزية المرفقية، ولايمكن لهـــا أن تمارس اختصاصاتها وبالتالي تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها، إلا مـــن خـــلال منحها الشخصية الاعتبارية وتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي.

وقد أكد المشرع السوري على ذلك سواءً في القانون رقم ٣٢ لعـــا ١٩٥٧ الناظم للهيئات العامة أو في القوانين والمراسيم التشريعية المتضمنة إحداثها. ومن مظاهر تمتع الهيئات العامة بالشخصية الاعتبارية نذكر نصوص المواد ٣ و٤ و١٥ من القـــانون ٣٢ لعام ١٩٥٧ وما يشابهها في المراسيم المتضمنة إحداث بعض الهيئات العامة كالمادة /٢/من المرسوم التشريعي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٢.

فتنص المادة /٣/ من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ على أنه: "للهيئات العامة أن تتعاقد وأن تجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق الغـــرض الـــذي أنشأت من أجله".

---

[١٢٤] مثال على ذلك ما أوردته المادة/٨/ فقرة/ج/من المرسوم التشريعي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٢ المتضمن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة.

أما المادة /٤/ منه فتنص على أنه: "تضع الهيئات العامة لوائح داخلية لتنظيم أعمالها تتضمن القواعد التي تتبع في إدارتها والتي يجري عليها العمل في حساباتها وإدارة أموالها وذلك في الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وفي قانون إنشائها".

وقد نصت المادة /١٥/ منه على أنه: "يكون للهيئات العامة ميزانيات خاصة بها ويبين قانون إنشائها نظامها المالي وكيفية تحضير ميزانيتها وتنفيذها ومراجعتها ومدى ارتباطها بميزانية الدولة".

هذه بعض مظاهر الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به الهيئة العامة في سورية. إلا أن هذا الاستقلال لم يكن مطلقاً، بل بالقدر الذي لا يتجاوز حدود الرقابة المركزية التي تمارس على الهيئات العامة.

- **الرقابة المركزية على أجهزة الهيئات العامة وعلى أعمالها:**

انطلاقا من الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية، فقد أخضع المشرع السوري (كما فعل زميله في فرنسا ومصر ومعظم دول عالمنا المعاصر) الهيئات العامة إلى رقابة الحكومة المركزية، حيث أجاز لسلطة الرقابة التأكد من مشروعية التصرف الذي قامت به الهيئة ومدى انطباقه مع القوانين النافذة.

وقد تضمن القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ بعض القواعد العامة المتعلقة بالرقابة على الهيئات العامة تاركاً التفاصيل إلى القانون المتضمن إحداثها . وقد نصت المادة ٥ من القانون ٣٢ لعام ١٩٥٧ على أن: "للجهات الإدارية المختصة سلطة الرقابة على الهيئات العامة التابعة لها من الناحيتين الإدارية والمالية وتكون ممارستها لهذه الرقابة على الوجه المبين في هذا القانون وفي القانون الصادر بإنشائها".

ومن الملاحظ أن هذا النص يتضمن المبدأ العام في الرقابة المركزية التي تمارس على الهيئات العامة، أما فيما يتعلق بالتفاصيل فترد عادة في قانون إحداث الهيئة العامة.

ومع ذلك نجد أن القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ قد تضمن في أحكامه جزءاً من إجراءات الرقابة ووسائلها أهمها: ما ورد في نص المادة /١١/ من القانون ٣٢ لعام ١٩٥٧ والتي تنص على أن: "قرارات مجلس الإدارة والمدير نافذة من تلقاء ذاتها باستثناء خضوع بعض القرارات لتصديق الجهة الوصائية".

كذلك الأمر فيما يتعلق بميزانية الهيئة العامة فقد اشترط القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ في المادة ١٦ منه أن تقوم الهيئة العامة بعد إعداد ميزانيتها بعرضها على الجهة الإدارية المختصة للتصديق.

ومن الوسائل الرقابية التي نص عليها القانون رقم ٣٢ وتحديداً المادة /١٧/ منه نذكر وسيلة الحلول. حيث يحق لسلطة الرقابة (وهي الجهة الإدارية التي تتبع لها الهيئة العامة) أن تحل محل الهيئة العامة إذا امتنعت هذه عن القيام بعمل ألزمها به القانون، كما لو امتنعت الهيئة العامة عن إدراج مبالغ مالية من أجل تغطية نفقات ما في موازنة الهيئة. ولكن ونظراً للطابع الاستثنائي لهذه الوسيلة فقد فرض المشرع على سلطة الرقابة عدة قيود وضمانات عند استخدامها لوسيلة الحلول: ومن هذه القيود والضمانات نذكر: أن تقوم السلطة الرقابية بإنذار الهيئة العامة بأن امتناعها يعد مخالفة قانونية، وأن تمنحها مهلة كافية للقيام بالتصرف، وأن يصاحب هذا الإنذار التهديد بأن سلطة الرقابة سوف تقوم بذاتها بممارسة التصرف القانوني وعلى حساب الهيئة العامة.

ومن الإجراءات الرقابية التي جاء بها القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ نذكر نص المادة /١٨/ منه والتي تنص على أن: "يقوم المراقب المالي التابع لجهة الرقابة المالية للهيئات العامة بمراجعة ميزانية الهيئة وحساباتها. كما يتولى إعداد تقرير يتضمن ملاحظاته عليها، ويبلغ ذلك إلى كل من مجلس الإدارة والجهة الإدارية المختصة بالإشراف عل الهيئة".

هذا كله بالإضافة إلى الوسائل الرقابية الخاصة التي يسمح بها قانون إحداث الهيئة العامة، على أن لا تتعارض هذه الوسائل مع المبدأ العام الذي جاء به القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧.

وبهذا نكون قد انتهينا من بحث الهيئة العامة لجهـــة ماهيتـــها، وعناصـــرها، ونظامها الحقوقي والإداري، ونستطيع القول إن المشرع السوري استعمل أسلوب الهيئة العامة لإدارة الكثير من المرافق العامة ذات الطابع الإداري إدارة مباشرة، لأن الهيئـــات العامة تعد بحد ذاتها مرافق عامة ذات طبيعة إدارية، وهـــي تطبيـــق وترســـيخ لمبـــدأ اللامركزية الإدارية المرفقية.

ثانياً: الإدارة بوساطة المؤسسات العامة:[١٢٥]

تبين لنا أن إدارة المرافق العامة الاقتصادية بالطريقة المباشرة بواسطة السلطة الإدارية التي أنشأتها لا يكفل لها النجاح في تحقيق أهدافها، لذا فقد منحت تلك المرافق الشخصية المعنوية لكي تتمكن من إدارة شؤونها وفقـــاً للأســـاليب المتبعـــة في إدارة المشروعات الحرة المماثلة. وبهذا نشأت المؤسسات العامة ذات الطـــابع الاقتصـــادي (المؤسسات الصناعية والتجارية والزراعية).

وتعد طريقة المؤسسة العامة إحدى الطرق المباشرة لإدارة المرافـــق العامـــة الاقتصادية، ويعود السبب في تصنيفها كذلك إلى كون المؤسسات العامة أشخاصاً عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية، والمؤسسة العامة لا تكاد تختلف عن الهيئـــات العامة (كمؤسسات عامة إدارية) إلا من حيث طبيعتها ونظامه القانوني.

---

[١٢٥] عند ورود مصطلح المؤسسة العامة نقصد بذلك المؤسسات العامة الاقتصادية تمييزاً لها عن المؤسسات العامة الإدارية، وبما أننا عبرنا عن الأخيرة بمصطلح موحد هو الهيئة العامة فإننا نعبر عن المؤسسات العامة الاقتصادية بمصطلح المؤسسة العامة. وهذا التقسيم أخذ به المشرع السوري ونميل إلى تبنيه.

وقد ذهب الفقه الحقوقي الفرنسي أبعد من ذلك عندما عدَّ أن المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها (الإدارية، التجارية، والصناعية، المهنية) تتفق في طبيعتها، وهذا ما دعا إلى القول بوجود نظرية عامة للمؤسسات العامة.[126]

ومع تسليمنا بوجود أحكام مشتركة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة تنبثق من خلال النظرية العامة للمؤسسة العامة أهمها: أن المؤسسة العامة شخص إداري عام ينشأ لتحقيق غرض محدد، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، أي يكون له حسابات مستقلة وميزانية مستقلة، ويكون له سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاته، أي له صلاحيات واختصاصات أصلية يمارسها بعيداً عن توجيهات السلطة الإدارية المركزية ويتحمل مسؤولية ممارسة هذه الصلاحيات.

إلا أن هذا الاستقلال يجب أن لا يفهم على إطلاقه، فحتى لا تصبح المؤسسات العامة دولاً ضمن الدولة الواحدة فقد أخضعها المشرع إلى رقابة السلطة المركزية، على أن تقتصر هذه الرقابة من حيث المبدأ (كما سوف نرى) على رقابة المشروعية.

وسوف نقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى عدة فقرات أهمها: الفروق القائمة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة، والنظام القانوني للمؤسسات العامة، والرقابة المركزية على المؤسسات العامة، وتطبيق نظرية المؤسسة العامة في سوريا، ومقارنة المؤسسات العامة مع المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

١- الفروق القائمة بين المؤسسة العامة والهيئة العامة:

على الرغم من اشتراك جميع المؤسسات العامة بالأحكام التي تم ذكرها أعلاه، فإن هناك نقاط اختلاف بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة نجملها بما يلي:

---

[126] د.عبدالله طلبه، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق الذكر، ص ٢٧٥.

أ. الهيئات العامة مرافق عامة إدارية تمارس خدمات عامة إدارية، أما المؤسسة العامة فهي مرافق عامة اقتصادية تمارس نشاطاً اقتصادياً (تجاري-صناعي)، وتمارس المؤسسة العامة نشاطها إما بشكل مباشر، وإمَّا من خلال ما تنشؤه من شركات، وإمَّا عن طريق شركات الاقتصاد المختلط.

ب. لكل من المؤسسة العامة والهيئة العامة موازنة مالية مستقلة عن موازنة الدولة. إلا أنهما تختلفان من حيث إن الموازنة المالية للمؤسسة العامة تأخذ طابع الموازنة التجارية حيث تؤول أرباحها لها وتتحمل هي خسائرها، أما الموازنة المالية للهيئة العامة فتلحق بالموازنة العام للدولة، بحيث يؤول للدولة كل ما تحققه من أرباح كما تتحمل الدولة ما يلحق الهيئة العامة من خسائر.

ت. ومن أوجه الاختلاف بين المؤسسة العامة والهيئة العامة نذكر: إن الهيئات العامة تخضع في نظامها الإداري والمالي والقانوني لقواعد القانون العام حصراً، بينما تخضع المؤسسة العامة إلى نظام قانوني مزدوج. فهي تخضع في تنظيمها (نظامها الإداري) إلى قواعد القانون العام، أما فيما يتعلق بنشاطها فهي تخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الخاص، ولكن هذا لايمنع أن تخضع نفسها .بمشيئتها لقواعد القانون العام.

ث. الأصل في المنازعات التي تنشأ بين الهيئات العامة والغير أنها تدخل في اختصاص القضاء الإداري (في البلاد التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج كفرنسا وألمانيا ومصر وسوريا)، بينما تخضع المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات العامة والغير للقضاء العادي، إلا إذا استخدمت أساليب القانون العام، فيعقد الاختصاص عندئذٍ للقضاء الإداري. (مثال: عندما تبرم المؤسسة العامة عقداً إدارياً) كما لو قامت المؤسسة العامة للكهرباء بإنشاء منظومة كهربائية جديدة بهدف توسيع الطاقة (عقد أشغال عامة).

ج. فيما يتعلق بالجهاز العامل في المؤسسة العامة فقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن. فبعد أن كان يعدّ أعضاء جهاز العمل في المؤسسات العامة خارج عداد الموظفين، بحيث لا ينطبق عليهم هذا الوصف، فإنه أصبح يفرق بين الذين يشغلون وظائف رئيسية (Agents Directeurs) وتشمل هذه الفئة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العام ورئيس المحاسبة العامة، وهؤلاء يخضعون للقانون الإداري وللقضاء الإداري، وبين المستخدمين والعمال (personanel subalterne Le) فهؤلاء تدخل منازعاتهم في نطاق القانون الخاص ويطبق عليهم قانون العمل والقانون المدني. أما العاملون في الهيئات العامة فهم جميعاً موظفون عموميون يخضعون في علاقاتهم مع الهيئة العامة للنظرية النظامية اللائحية لا التعاقدية.

ح. وأمَّا فيما يتعلق بمدى الرقابة المركزية التي تمارس على كل من الأشخاص العامة المذكورة، فإنها تكون أكثر اتساعاً على الهيئات العامة منه على المؤسسات العامة، لأن هذه الأخيرة تمارس بدورها رقابة على الشركات التابعة لها. ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للمؤسسات العامة التي تخضع لنظام الإدارة بالأهداف[١٢٧] مثل الشركة الطبية السورية (تاميكو).

هذه الفروقات القائمة بين المؤسسات العامة والهيئات العامة لجهة النظام الإداري والمالي لكل منهما (وخصوصاً فيما يتعلق بإنشاء المؤسسة العامة وإلغاؤها، والجهاز العام فيها وإدارتها) يؤدي حتماً إلى قيام كل منهما عل نظام قانوني مستقل عن الآخر.

---

[١٢٧] **يلقى موضوع الإدارة بالأهداف لدى فقهاء الإدارة العامة اهتماماً متزايداً. ويعني نظام الإدارة بالأهداف منح المؤسسات العامة التي تدار بأهداف محددة استقلالاً كاملاً لتحقيق هذه الأهداف على أن تسأل في النهاية عن النتائج.**

لمزيد من الاطلاع على هذا الموضوع انظر: د.محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ١٩٧٩، ص٤٥٢ وما بعد.

٢- النظام القانوني للمؤسسات العامة:

أ. علاقة المؤسسة العامة مع الدولة:

تعد المؤسسات العامة في علاقتها مع الدولة أجهزة عامة، ويظهر ذلك جلياً من خلال إنشائها، ومن خلال الأغراض التي تسعى إلى تحقيقها. وإذا كان الاجتهاد يعدّها مشابهة للاستثمارات العادية، إلا أنها تعدّ شخصاً من أشخاص القانون العام وبخاصة في إنشائها وأغراضها وخضوعها لرقابة السلطة المركزية وتأكد هذه الأخيرة من التزام المؤسسة العامة بالقوانين والأنظمة النافذة.

ب. علاقة المؤسسة العامة مع جهاز العمل:

سار الفقه والاجتهاد بالنسبة لطبيعة النظام الذي يخضع له العمل في المؤسسات العامة على التمييز بين العاملين في جهاز الإدارة وبين العاملين التنفيذيين كما سبق وذكرنا، وبالتالي تخضع المؤسسات العامة في هذا المجال لنظام قانوني مزدوج هما: القانون العام والقانون الخاص. وينجم عن ذلك ثبوت الاختصاص بالنسبة للمنازعات الناجمة عن نشاط المؤسسة لنوعي القضاء الإداري والعادي.

ت. العلاقة القانونية التعاقدية:

هنا نميز بين علاقة المنتفعين بخدمات المؤسسة العامة، وعلاقة الملتزمين مع المؤسسة العامة بعقود توريد لها.

أ أ. علاقة المنتفعين بالمؤسسة:

تنشأ رابطة قانونية بين المنتفع من خدمات المؤسسة العامة عندما يقوم المنتفع بعمل إيجابي للاستفادة من المؤسسة عن طريق الاشتراك في خدمات المؤسسة (كعقود الاشتراك مع مؤسسة المياه أو الكهرباء) أو عن طريق الاستعمال، ويرى القضاء ويميل فريق كبير من الفقه إلى إن المستفيد من خدمات المؤسسة يعتبر في مركز قانوني

شخصي وأن علاقته بالمؤسسة هي علاقة تعاقدية يقوم بتحديدها وتنظيمها القانون الخاص (أي تخضع المنازعات المتعلقة بها للقانون الخاص وينظر فيها القضاء العادي).

ب ب. العلاقة القانونية مع الموردين:

يشغل الموردين مركزاً وسطاً، بمعنى أنهم يعدّون كالغير، حيث يرتبطون مع المؤسسة العامة الاقتصادية بعقد، وهذا العقد قد يكون مدنياً وبالتالي يخضع للقانون المدني، وقد يكون من العقود الإدارية، أي أن الأمر يتوقف على طبيعة العقد. وإذا رجحت المؤسسة العامة أسلوب العقد الإداري، ينجم عن ذلك أن المنازعات التي تنشأ عن هذا العقد تكون من اختصاص القضاء الإداري.[١٢٨]

ث. العلاقة غير التعاقدية:

وهي علاقة المؤسسة مع الآخرين، وهؤلاء لاتوجد بينهم وبين المؤسسة رابطة تعاقدية بل تخضع علاقتهم لأحكام المسؤولية الواردة في القانون الخاص عموماً، إلا أن هذا المبدأ ترد عليه بعض الاستثناءات وبالتالي تكون مسؤولية المؤسسة أمام الآخرين خاضعة للقضاء الإداري ومن هذه الاستثناءات:

١. إذا نجمت الأضرار التي تسببت بها المؤسسة العامة عن تنفيذ أشغال عامة.
٢. إذا كانت الأضرار ناتجة عن خطأ مرفق عام سواء تعلق الأمر بإنشاء غير قانوني أو بسبب ممارسة الرقابة.
٣. إذا نجمت الأضرار عن ممارسة أحد امتيازات السلطة العامة (ممارسة السلطة التقديرية، نزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك).

---

[١٢٨] لمزيد من التفصيل حول النظرية العامة للعقد الإداري ومعيار تمييزه عن العقد المدني: انظر:د. سعيد نحيلي، د.عبسي الحسن، العقود الإدارية، مطبوعات جامعة حلب٢٠٠٨،ص: ٩ وما بعد، وانظر أيضاً لذات المؤلفين: القانون الإداري (النشاط الإداري)، مطبوعات جامعة حلب٢٠٠٧،ص:٢٩٩ وما بعد.

٣- الرقابة المركزية على المؤسسات العامة:[١٢٩]

(administrative Kontorolle)

وسوف ندرس هذا الموضوع بكامل تفصيلاته من خلال النقاط الآتية:

أ. هدف الرقابة:

إذا كانت المؤسسات العامة تعد تجسيداً لفكرة اللامركزية المرفقية، فهي بهذه الصفة تتمتع بقدر من الاستقلال في إداة شؤونها، غير أن هذا الاستقلال لا ينبغي أن يكون مطلقاً حتى لا يؤدي إلى إساءة استعماله، لذا تعد الرقابة على المؤسسات العامة كمقابل لتلك الاستقلالية، أو هي في الوقت ذاته من المشكلات الأساسية التي صادفت الفكر القانوني والاقتصادي على السواء.

وتعدّ عملية تنظيم الرقابة من الأمور الدقيقة، سواءً في الطريقة التي تطبق فيها الرقابة، أم السلطة التي تمارس الرقابة، أو في الوسائل التي تستخدمها هذه السلطة.

وعند إجراء الرقابة لا بد من مراعاة تحقيق التوازن بين مبدأ استقلال المؤسسة العامة عن الدولة، وبين مبدأ تبعية المؤسسات العامة للدولة، حتى لا تضار المصالح العليا من جهة، وحماية للجمهور في حال تجاوز المؤسسة حدودها القانونية والمحافظة على وحدة الدولة السياسية والقانونية من جهة أخرى. وهنا يكمن الهدف الأساسي من الرقابة المركزية على المؤسسات العامة.

---

[١٢٩] لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: انظر رسالتنا للدكتوراه باللغة الألمانية:

Dr.Said Nheili,Grundsaetze und probleme der staatlichen Aufsicht,im deutschen Kommunalrecht,Leipzig 1997.

المبادئ الأساسية والمشاكل الحقوقية للرقابة في النظام الإداري اللامركزي-دراسة مقارنة- ألمانيا-لايبرغ،١٩٩٧

ب. معنى الرقابة:

لا بد بداية من التمييز بين الرقابة الرئاسية في النظام المركـــزي، والرقابـــة المركزية في النظام اللامركزي. فالرقابة الرئاسية في النظام المركزي تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بطبيعة التنظيم الإداري المركزي، ويمكن أن تراقـــب بنفســـها الســـلطة الأدنى، وتصدر إليها الأوامر والتعليمات من دون الحاجة إل نص خاص، ومن جهة أخرى فإن طبيعة السلطة الرئاسية تكمن في توجيه المرؤوسين، ومراجعة أعمالهم كما يحـــق لهـــا تعديل أو إلغاء أعمال المرؤوسين وفي بعض الأحيان الحلول محل المرؤوس في ممارســـة عمله (رقابة سابقة ورقابة لاحقة).

أما الرقابة الإدارية المركزية في النظام الإداري اللامركزي فهي لا تمـــارس إلا بناءً على نص رسمي، ولا تعمل إلا في حدود هذا النص وإلا كان عملها باطلاً، ومن ثم فإن السلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضـــه أو تأذن به دون أن تتعدى إلى تعديله أو تبديله، والسبب في ذلـــك هـــو: إن الهيئـــات اللامركزية تعمل بداءة وبمطلق صلاحياتها المقررة قانوناً، كما أن اختصاصـــاتها تعتـــبر أصلية، ولذلك تمنح دساتير وقوانين الدول (كألمانيا وفرنسا مثلاً) الوحدات الإداريـــة اللامركزية حق الدفاع عن قراراتها ومخاصمة سلطة الرقابة أمام القضاء.

ت. صور الرقابة: وتقسم إلى الصور التالية:

أأ. الصـــورة الأولى: (الرقابـــة الســـابقة، والرقابـــة اللاحقـــة)

(praeventive und repressive Kontrolle)

- **الرقابة السابقة أو ما يطلق عليها الرقابة الوقائية:** هي نوع مـــن المشـــاركة الفعلية السابقة في أعمال المؤسسة من قبل سلطة الرقابة، وهذا النـــوع مـــن الرقابة يأخذ في الغالب صورة "رقابة الملاءمة والمشروعية" لذا يـــرى بعـــض الفقهاء أن وجود هذه الرقابة من شأنه أن يصل إلى حد هدر معنى الاستقلال

الذي تمتلكه المؤسسة العامة. ومن أهم وسائل الرقابة السابقة شكلية التصديق أو الموافقة المسبقة. وهذا يعني أن ينص القانون على خضوع بعض القرارات التي تصدرها المؤسسة العامة لتصديق سلطة الرقابة، بحيث يتوقف تنفيذ تلك القرارات على منح التصديق اللازم.

وإذا كان للمؤسسة العامة الحق في التصديق، أي إذا تحققت الشروط القانونية اللازمة لمنحه، فلا تملك سلطة الرقابة سلطة تقديرية في منحه، أو عدم منحه بل تصبح سلطتها مقيدة، وإذا رفضت منح الترخيص تصبح قراراتها مخالفة للقانون وجديرة بالرفض من قبل القضاء المختص، حيث يعدّ هذا الرفض بمنزلة اعتداء على حق المؤسسة العامة في إدارة شؤونها الذاتية بشكل مستقل.

- **الرقابة اللاحقة أو ما يطلق عليها الرقابة العلاجية:** تهدف هذه الصورة من الرقابة إلى التأكد من أن المؤسسة العامة لم تخرج عن إطارها القانوني. وهذا النوع يأتي بشكل لاحق (رفض أمور وقعت خلال السنة المالية المنقضية)، ويرمي إلى الكشف على الثغرات المرتكبة خلال قيام المؤسسة بنشاطها وتصحيحها قبل أن تنتج آثارها.

ويظهر الفرق بين الرقابة العلاجية والرقابة الوقائية من خلال أن الأولى ذات هدف علاجي تصحيحي أي إنها تبدأ نشاطها بعد وقوع المخالفة. فإذا تبين لسلطة الرقابة أن تصرف المؤسسة قد خالف النص القانوني، تستطيع عندئذٍ تعطيل ذلك التصرف أو إلغاؤه. أما الرقابة الوقائية فتهدف إلى تجنب وقوع المخالفة وبالتالي تصحيح التصرف قبل أن ينتج آثاره.

ب ب. الصورة الثانية: (الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية) (interne und externe Kontrolle)

- **الرقابة الداخلية**: تباشر داخل المؤسسة، وترمي إلى إشراك عناصر ليست أصلاً في مجلس إدارة المؤسسة، وهي تقضي بإعطاء ممثلي الدولة لدى مجلس إدارة المؤسسة صلاحيات تمكنهم من حضور الجلسات والاشتراك بالتصويت على القرارات، كما لهم حق الاعتراض المؤقت والاطلاع على أوضاع المؤسسة وما يجري بداخلها.
- **الرقابة الخارجية**: تباشر من خارج المؤسسة، ويظل تدخل سلطات الرقابة بعيداً عن جهاز إدارة المؤسسة، كلجنة مراجعة الحسابات والرقابة التي يقوم بها البرلمان، والرقابة التي تقوم بها الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وكذلك الرقابة التي يقوم بها الجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا.

ت ت. الصورة الثالثة: (الرقابة الإيجابية، والرقابة السلبية) (positive und negative Kontrolle)

- **الرقابة الإيجابية**: تستطيع سلطة الرقابة بموجب الرقابة الإيجابية رقابة الأعمال التي تقوم بها المؤسسة وذلك من خلال عدة وسائل منها: إعطاء الإذن السابق للمؤسسة عندما يكون ذلك منصوصاً عليه قانوناً، أو تصديق الأعمال التي تصدر عن المؤسسة أو إبطالها أو إيقافها، علماً أن دور سلطة الرقابة هنا ينحصر في الموافقة أو الرفض ولا تملك سلطة الرقابة صلاحيات التعديل أو التبديل، لأن تصرفها هذا ينطوي على اتخاذ قرار جديد وهو ما لا تملكه قانوناً وذلك ضماناً لاستقلال المؤسسة.
- **الرقابة السلبية**: تبدأ عندما تمتنع المؤسسة العامة عن القيام بعمل ألزمها القانون القيام به، لتفادي الضرر الذي يمكن أن ينشأ عن تقاعس المؤسسة، ولتأكيد استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ورغبة في حماية الحقوق المتعلقة في المؤسسات العامة، فقد منح المشرع سلطة الرقابة صلاحيات الحلول

محل المؤسسة العامة للقيام بالعمل المطلوب، على ألا تكون هذه السلطة مطلقة بل استثنائية ومقيدة، حيث أن إطلاقها يؤدي إلى هدر فكرة اللامركزية.

ولذلك فقد قيد المشرع سلطة الحلول بعدة قيود أهمها توجيه إنذار للمؤسسة ومنحها مهلة قانونية معقولة لكي تقوم بالعمل بذاتها، وإذا انقضت هذه المهلة من دون أن تقوم المؤسسة بالعمل أصولاً، جاز عندئذٍ لسلطة الرقابة التصرف عن المؤسسة العامة وعلى حسابها.

٤- تطبيق نظرية المؤسسة العامة في الجمهورية العربية السورية

رأينا عند دراستنا لطرق إدارة المرافق العامة الإدارية أن المشرع السوري أخذ بنظام الهيئة العامة كطريقة مباشرة من طرق إدارة المرافق العامة الإدارية، فما دور المؤسسة العامة كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة الاقتصادية في سوريا؟

في الحقيقة يعد أسلوب المؤسسة العامة لإدارة المرافق العامة اﻻقتصادية أسلوباً واسع الانتشار في الجمهورية العربية السورية، وإذا ما تتبعنا تطور التشريع السوري في هذا المجال، نجده قد مر بعدة مراحل تاريخية: بدأت مع صدور القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧، مروراً بصدور المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧، والمرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤، والمرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ١٩٩٤ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة الذي ألغى المرسوم رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ وأبقى على أحكام القانون ٣٢ لعام ١٩٥٧ (قانون الهيئات العامة)، ثم انتهت مع صدور القانون رقم /٢/ لعام ٢٠٠٥ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة.

ومن ثم سنتولى في هذه الفقرة دراسة النظام الإداري والمالي للمؤسسة العامة في سوريا، ومن ثم نظامها القانوني.

أ. **النظام الإداري للمؤسسة العامة في سورية:** وتتطلَّب دراسته التعرض للنقاط الآتية:

أأ. **تعريف المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة:**

صدر أخيراً في القطر العربي السوري القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥ وعـــدَّ المشرع المؤسسة العامة "شخصاً اعتبارياً عاماً يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي ويمارس عملاً ذات طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت ذات الأغـــراض المتماثلـــة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها".[١٣٠]

كما عرف الشركة العامة أو المنشأة العامة بأنها "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي، ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملاً زراعياً أو صناعياً أو تجارياً أو مالياً ".

ويعد أسلوب المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بديلاً مناســباً ومتلائماً مع السياسة الاقتصادية في الدولة، وعلى الرغم من لجوء الكثير من الدول في عصرنا الحاضر إلى بيع ملكيات القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصخصـــة) فـــإن المشرع السوري والقيادة السياسية في سوريا لم تلجأ إلى هذه الطريقة، بل لجأت وتلجأ إلى تحديث القطاع العام وتطوير مؤسساته، كما تلجأ أيضاً إلى الاســتعانة بالقطـــاع الخاص وشركاته والتعاقد معه لإدارة بعض المرافق العامة الاقتصادية إذا وجدت الدولة نفسها عاجزة عن تقديم هذه الخدمة بشكل مباشر، أو بإنتاجية وفعالية أقل مما يقدمــه القطاع الخاص.

---

[١٣٠] **المادة/١/من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة.**

a. إحداث المؤسسة العامة وإلغائها:

يتم إحداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بمرسوم دون التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عنها في قانون التجارة (المادة ٢/أ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥) وهذا يتفق مع المادة /٢/ من النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم (٥٠) لعام٢٠٠٤ التي جعلت إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم. وتعد المؤسسة العامة بالطبع جهة عامة ذات طابع اقتصادي.

كما يتم دمج المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وإلغاؤها وتغيير جهة ارتباطها بصك مماثل لصك إحداثها عملاً بقاعدة الاختصاص المتوازي المعمول بها في علم الإدارة الحديث. (المادة ٢/أ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥). ويعين الصك الصادر بهذا الشأن كيفية ذلك والنتائج المترتبة على ذلك.[١٣١]

ت ت. إدارة المؤسسة العامة:

يقوم بإدارة المؤسسة العامة مجلس إدارة ومدير عام. وفيما يتعلق بمجلس الإدارة فيتألف من تسعة أعضاء يرأسهم رئيس مجلس الإدارة. ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح الوزير المختص إضافة ممثل أو أكثر من خارج المؤسسة من الجهات العامة الأخرى. وحتى تعتبر قرارات مجلس الإدارة مشروعة من الناحية القانونية فيجب حضور الأغلبية (المادة /٧/ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥).

ومن أهم اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة العامة نذكر:

- رسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله.

---

[١٣١] هذه النصوص القانونية تشابه النصوص الواردة في المرسوم رقم ٢٠ لعام ١٩٩٤ والملغى صراحة بموجب القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥، انظر مثلاً المادة /٥/ من المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام١٩٩٤.

- وضع مشروع النظام الداخلي للمؤسسة وأنظمة التخزين والتوزيع والإعلان.
- وضع معايير ومعدلات لأداء المؤسسة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها.
- وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية للمؤسسة العامة.
- إقرار الخطط السنوية للشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.
- التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وحل ما ينشب بينها من خلافات.
- دراسة التقارير ربع السنوية والسنوية وغيرها المقدمة من قبل المدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة إلى المجلس حول تنفيذ الخطط وعن الوضع المالي لهذه الجهات.

أما المدير العام للمؤسسة فيعين بمرسوم ويمارس الصلاحيات الآتية.[١٣٢]

- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.
- إدارة المؤسسة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزتها.
- مارسة حق التعيين وفق الأحكام الواردة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة.
- ترفيع ونقل وندب العاملين في المؤسسة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة وحسب ما رصد لها من اعتمادات في الموازنة.
- تفويض معاون المدير العام والمديرين ببعض الاختصاصات.
- الإشراف على أعمال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة للمؤسسة العامة.

---

[١٣٢] **المادة /١٣/ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥.**

والجدير بالذكر أن المدير العام يتمتع بصلاحيات واسعة، وهذا ينطبق بشكل كبير على المؤسسات العامة التي تتمتع بامتياز الإدارة بالأهداف، ويكون المدير العام مسؤولاً أمام الوزير الذي تخضع له المؤسسة وصائياً عن حسن سير العمل فيها.

ث ث. مالية المؤسسة العامة:

للمؤسسة العامة رأسمال مستقل يتكون من:

- أنصبة الدولة في رؤوس أموال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.
- الأموال التي تخصصها الدولة لها.
- قيمة الموجودات الثابتة فيها والاستثمارات الخاصة بها.
- العناصر الأخرى التي يحددها مرسوم إحداثها (المادة ؟ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥).

أما موارد المؤسسة العامة فتتكون من:

- صافي أرباح الشركات والمنشآت العامة التابعة لها.
- الاحتياطات وأقساط استهلاكات الموجودات الثابتة للمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.
- القروض والتسهيلات الائتمانية.
- ما تخصصه الدولة من الاعتمادات.
- الموارد الخاصة نتيجة نشاط المؤسسة العامة أو مقابل الأعمال والخدمات التي تؤديها المؤسسة للغير.
- أما الفائض من موارد المؤسسة العامة في سوريا فيتم تحويله إلى صندوق الدين العام (المادة ١٧ فقرة /٣/ من القانون /٢/ لعام ٢٠٠٥).

ب. النظام القانوني للمؤسسات العامة في سوريا: وتتطلب دراسة هذا الموضوع شرح التفاصيل الآتية:

أأ. العلاقات غير التعاقدية بين المؤسسة العامة والغير:

في نطاق المسؤولية غير التعاقدية للمؤسسات العامة بسبب الأضرار التي تحدثها للأفراد، يطبق القانون العام بصدد الخطأ المرفقي والقانون الخاص بصدد الخطأ الشخصي. وهذا المبدأ هو الذي يطبق في قطرنا العربي السوري على عكس ما هو عليه الحال في فرنسا حيث تتسع هنا دائرة القانون الخاص وينعقد الاختصاص للقضاء العادي.[١٣٣]

ب ب. العلاقات التعاقدية بين المؤسسة العامة والأفراد:

يختلف الحال فيما لو كان العقد الذي أبرمته المؤسسة مع الأفراد عقداً مدنياً أم عقداً إدارياً.

- ففي حالة العقد المدني تطبق قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" على مسؤولية المؤسسة عن التزاماتها تجاه المتعاقد الآخر، ويختص القضاء العادي بفصل المنازعات التي تنشأ بين المؤسسة والأفراد والناجمة عن تنفيذ هذا النوع من العقود (مثال: عقود الاشتراك بالهاتف بين المواطنين والمؤسسة العامة للاتصالات).

- أما إذا كان العقد إدارياً فعندئذٍ تطبق قواعد القانون العام وينعقد الاختصاص للقضاء الإداري لفصل كل المنازعات الناجمة عن تنفيذ العقد الإداري[١٣٤](مثال: عقد توريد مقسم لتوسيع خدمة المؤسسة العامة للاتصالات).

---

[١٣٣] **انظر : د.عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ٢٨١**

[١٣٤] **انظر نص المادة /١٠/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩: "يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر".**

ت ت. امتيازات القانون العام التي تتمتع بها المؤسسة العامة:

تعدّ المؤسسة العامة شخصية اعتبارية عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. وللمؤسسة العامة عقد القروض كما لها حق الاستملاك لإقامة الشركات العامة والمنشآت العامة والوحدات الاقتصادية أو توسيعها وذلك وفقاً لأحكام قانون الاستملاك (المادة ١٨ فقرة/ج/ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥)٠

وتعمل المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بضمانة الدولة، أي إن الدولة تعد بمثابة الضامن المالي لها وبالتالي تعفى المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة من تقديم الضمانات والكفالات لجهات القطاع العام فيما يتعلق بالمناقضات التي تشترك بها أو العقود التي تجريها، كما تعفى من الكفالة القضائية (المواد٤٣ حتى ٤٦ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥)٠

أما فيما يتعلق بالعاملين في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة في الجمهورية العربية السورية فيخضعون لأحكام القانون الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ (المادة/٣٨/ من القانون رقم /٢/ لعام٢٠٠٥). وبذلك يعد العاملون في المؤسسة العامة موظفون عموميون ويخضعون في علاقتهم مع المؤسسة العامة للنظرية اللائحية النظامية.[١٣٥]

بقي أن نذكر بعض الأمثلة على المؤسسات العامة والشركات العامة العاملة في سوريا فهناك: المؤسسة العامة لمشروع الفرات- المؤسسة العامة للكهرباء- المؤسسة العامة الاستهلاكية- المؤسسة العامة لصندوق توفير البريد.

---

[١٣٥] **لمزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع: انظر: د.سعيد نحيلي، د.عبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص:٢٣ وما بعد.**

أما فيما يتعلق بالشركات العامة فإننا نذكر على سبيل المثال: الشركة العامة للنفط- الشركة العامة للحديد والفولاذ-الشركة العامة لاستثمار الفوسفات وغيرها.

٥- مقارنة المؤسسات الخاصة ذات النفع العام مع المؤسسات العامة:

بقي أن ندرس في هذه الفقرة نظام المؤسسات الخاصة ذات النفع العام ومقارنتها مع المؤسسة العامة وذلك من خلال توضيح ماهية المؤسسة الخاصة ذات النفع العام ومن ثم مناقشة معايير التمييز بينها وبين المؤسسات العامة.

أ. ماهية المؤسسة الخاصة ذات النفع العام:

لا بد من التأكيد على أن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام ليست مؤسسات عامة بل تختلف عنها. فهي مؤسسات خاصة أنشأها الأفراد أنفسهم وبمبادرتهم وبأهداف يرون هم تحقيقها. لكن هذه المؤسسات تقوم في بعض الأحيان بتأدية خدمات عامة للأفراد، أي تهدف إلى تحقيق نفع عام (d'utilite publique). لذلك تبادر الدولة كسلطة عامة إلى الاعتراف لها بصفة المنفعة العامة، وتقدم لها بعض المساعدات المالية والمنح لتتمكن من تحقيق النفع العام الذي تهدف إليه بصورة أكثر فعالية.

ويؤدي اعتراف الدولة بصفة النفع العام إلى ازدياد اهتمام الجمهور بأعمالها ويتسع إقباله للتبرع لها، ومقابل ذلك تمارس الدولة تجاهها رقابة يختلف مداها بحسب أهمية المؤسسة وبحجم المساعدات المالية التي تقدمها.

وهذه المؤسسات لا تدير مرفقاً عاماً، لذلك تخضع في نشاطها لقواعد القانون الخاص ولقضاء المحاكم العادية، وذلك بعكس المؤسسات العامة التي تدير مرفقاً عاماً وتعدّ من الأشخاص الاعتبارية العامة وتخضع للقانون العام والقضاء الإداري.

كما أن المؤسسة ذات النفع العام لا تتمتع بأي امتياز من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها المؤسسة العامة. فالعقود التي تبرمها المؤسسة ذات النفع العام هي

عقود عادية خاصة، كما تتقرر مسؤولية المؤسسات ذات النفع العام وفقاً لقواعد المسؤولية في القانون الخاص، وجهاز العاملين فيها رؤساء وأفراد يعاملون كسائر العاملين في أي مؤسسة خاصة، كما أن الأشغال التي تقوم بها لا تعدّ أشغالاً عامة، ولا تتمتع المؤسسة ذات النفع العام بامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك)، كما أن أموال هذه المؤسسة لا تأخذ صفة الأموال العامة، بل تعد أموالاً خاصة يمارس عليها التنفيذ الجبري والحجز الاحتياطي. كما أن قراراتها لا تعدّ قرارات إدارية نهائية يمكن الطعن بها بالإلغاء بسبب مخالفتها لمبدأ المشروعية، وذلك لفقدان عنصر السلطة العامة كعنصر أساسي من عناصر القرار الإداري.

وهكذا نجد أن هناك فروقاً كبيرة وجوهرية بين المؤسسة العامة والمؤسسات ذات النفع العام، وأن التمييز بينهما يعد أمر ضروري بسبب النتائج الهامة التي تترتب عليه. لذلك يطرح السؤال نفسه كيف يمكن الاستدلال على أننا بصدد مؤسسة عامة أو مؤسسة خاصة ذات منفعة عامة ؟.

ب. معايير التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام:

في الحقيقة ليس هناك صعوبة للتمييز بين النوعين إذا ما قام المشرع بتحديد صفة المؤسسة وذلك من خلال قانون إنشاءها. ففي هذه الحالة يتقيد القاضي بالوصف التشريعي.

غير أنه قد يغفل المشرع ذلك، ويترك الأمر للفقه والقضاء من أجل تحديد نوع المؤسسة التي يدور الخلاف حول طبيعتها. وقد تعددت المعايير واختلفت وجهات النظر بشأن ذلك. ومع ذلك قام القضاء الفرنسي بتطوير بعض المعايير التي يمكن الاستئناس بها للتمييز بين النوعين من المؤسسات ومن أهم هذه المعايير:

أأ. معيار المبادرة في إنشاء المؤسسة:

فتكون المؤسسة عامة إذا بادرت السلطة العامة بإنشائها، في حين تكون المبادرة بإنشاء المؤسسة الخاصة ذات النفع العام من قبل الأفراد أنفسهم.[١٣٦]

ب ب. معيار امتيازات السلطة العامة:

يعني ذلك أن التمتع بامتيازات السلطة العامة يقتصر فقط على المؤسسات العامة (امتياز فرض الرسوم أو امتياز القيام بالاستملاك). إلا أن هذا المعيار تعرض وبحق لانتقادات شديدة. حيث أن منح المؤسسة امتيازات السلطة العامة ليس إلا نتيجة على ثبوت صفة المؤسسة كمؤسسة عامة وليس معياراً للتمييز بين النوعين من المؤسسات. ومن الأمثلة على المؤسسات ذات النفع العام نذكر المستشفيات الخاصة، الملاجئ والجمعيات الخيرية، مؤسسات المجتمع الأهلي، وغيرها من المشاريع الخاصة التي تعدها الدولة لأسباب وطنية مؤسسات ذات نفع عام،كأن يطلب من معمل للسيارات جعل نوع السيارات التي ينتجها سيارات عسكرية.[١٣٧]

ت ت. معيار مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المؤسسة وتحكمها:

ويتألف هذا المعيار بدوره من عدة معايير وبالتالي لا يصلح للتمييز بين نوعي المؤسسات، نظراً لأن كل معيار بحاجة إلى تفسير. فإذا قلنا أن المؤسسة العامة تتبع

---

[١٣٦] انظر د. محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، مرجع سابق الذكر، ص: ١٠٦وما بعد.

[١٣٧] د. عبد الرحمن الصفدي، المرافق العامة، مرجع سابق الذكر،ص: ٩٠ وهكذا نرى أن اعتبار مؤسسة ما أنها ذات نفع عام هو أمر يعود لتقدير الإدارة و يعتمد على ظروف ومعطيات كل دولة على حدة.

لقواعد القانون العام فهذا يعني أنه يجب أن نوضح المعايير التي تفصل بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص والذي يعد موضع اختلاف كبير في الفقه القانوني.[١٣٨]

ث ث. معيار طبيعة النشاط (الغرض من المؤسسة):

فإذا كانت المؤسسة تسعى إلى تحقيق خدمة عامة تعد مؤسسة عامة، وإذا سعت إلى تحقيق منافع شخصية تعد مؤسسة خاصة. وعلى الرغم من أهمية هذا المعيار فلا يمكن الاعتماد عليه لا سيما وأن بعض المؤسسات الخاصة تهدف لتحقيق منفعة عامة.

ج ج. معيار تصديق حسابات المؤسسة:

يتطلب هذا المعيار تحديد الجهة التي تتولى تصديق حسابات المؤسسة هل هي السلطة العامة؟ (فتكون المؤسسة مؤسسة عامة)، أم تقوم به المؤسسة ذاتها، فعندئذٍ تكون المؤسسة مؤسسة خاصة. أيضاً لم يقدم لنا هذا المعيار نتائج مقبولة، بل يؤخذ به كأحد العوامل المساعدة.

ح ح. معيار مصدر المالية للمؤسسة:

فإذا كان العبء في التمويل يعود إلى السلطات العامة المركزية منها أو المحلية، اعتبرت المؤسسة عندئذٍ مؤسسة عامة، أما إذا كان مصدر أموال المؤسسة النشاط الفردي تكون المؤسسة خاصة.

خ خ. معيار الرقابة التي تمارس على المؤسسة:

فعندما تكون الرقابة شاملة (للمشروعية والملاءمة) شديدة تكون المؤسسة عامة، وعلى العكس تكون المؤسسة خاصة إذا كانت رقابة السلطة المركزية عليها متراخية ومحدودة، حيث تقتصر صورها على الترخيص الذي تمنحه السلطة لتأسيس

---

[١٣٨] انظر النظريات التي تم تطويرها للتمييز بين القانون العام والقانون الخاص في الجزء الأول من هذا المقرر.

المؤسسة الخاصة أو تَدَخُّل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في حال حصول المؤسسة على قروض وتسهيلات من الدولة.

د د. معيار أسلوب إدارة المؤسسة:

إذا كان على رأس المؤسسة إدارة عامة فنحن بصدد مؤسسة عامة، وإلا فتكون المؤسسة خاصة إذا كانت تدار من هيئة خاصة. إلا أن هذا المعيار يحتاج بدوره لوضع حدود فاصلة بين نوعي الإدارة: متى نكون بصدد إدارة عامة ومتى نكون بصدد إدارة خاصة؟ فهذا الموضوع بدوره يعدّ موضع اختلاف عند الفقهاء، نظراً لوجود نقاط تشابه بين النوعين من الإدارة.

وإذا ما قمنا بإلقاء نظرة سريعة على المعايير السابقة الذكر لتبين لنا قصور كل معيار بمفرده عن تحقيق النتائج المرجوة. لذا ينطلق القضاء من أن الحل للتمييز بين كلا النوعين يكمن في: البحث عن نية المشرع، والاستعانة بمجموع المعايير السابقة، والاسترشاد بمختلف القرائن لتحديد وضع وطبيعة المؤسسة.

تمَّ بعونه تعالى

القانون رقم / ٢/ لعام ٢٠٠٥
المتعلق بالمؤسسات العامة و الشركات العامة و المنشآت العامة

رئيس الجمهورية
بناء على أحكام الدستور

وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٢٥/١١/١٩ و٢٠٠٤/١٢/٣٠ م.
يصدر مايلي:

الفصل الأول: أحكام عامة

المادة – ١– يقصد بالتعاريف الآتية في مجال تطبيق هذا القانون مايلي:
أ – المؤسسة العامة: هي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني ويمارس عملاً ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها.
ب – الشركة العامة أو المنشأة العامة :هي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملاً زراعياً أو صناعياً أو تجارياً أو مالياً.
ج – الوزير: هو الوزير المختص الذي ترتبط به المؤسسة العامة أو الشركة العامة أوالمنشأة العامة – حسب الحال –

المادة –٢– أ– يتم إحداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بمرسوم.
ب – تعتبر كل من المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة تاجراً في علاقاتها مع الغير وتمارس جميع النشاطات المترتبة على ذلك.
ج – تعتبر المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة القائمة والموفقة أوضاعها مع أحكام المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ والمحدثة وفق أحكام المرسومين التشريعيين رقم ١٨ لعام

١٩٧٤ ورقم ٢٠ لعام ١٩٩٤ محدثة حكماً وفق أحكام هذا القانون (عدا مؤسسات وشـــركات الإنشاءات العامة المشمولة بأحكام القانون رقم (١) لعام ١٩٧٦.

المادة -٣- أ- يحدد صك إحداث المؤسسة العامة أو الشركة العامة أوالمنشأة العامة بشكل خاص مايلي:

أ - اسمها، ومركزها.

ب - الغرض الذي أحدثت من أجله.

ج - رأس مالها والعناصر المكونة له.

د- جهة ارتباطها.

المادة -٤-للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة أن تتبع في سبيل تحقيق أغراضـــها، وفي حدود القوانين والأنظمة النافذة، مختلف الوسائل اللازمة لذلك ولها - على الأخص - مايلي:

أ - بالنسبة للمؤسسة العامة:

تنفيذ المراسيم الصادرة بإحداث الشركات العامة أوالمنشآت العامة التابعة لها.

٢-إنشاء وحدات اقتصادية تابعة لها أو دمجها أو تجزئتها أو إلغاؤها.

٣- إنشاء فروع ومراكز لها في الداخل والخارج أو إلغاؤها أو تجزئتها.

٤-إقراض الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وكفالتها فيما تعقده من قروض.

٥- عقد القروض مع الدولة والمؤسسات المالية والمصرفية الداخلية والخارجية وذلك دون الإخلال بالصلاحيات الممنوحة لهيئة تخطيط الدولة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

ب- أولاً - بالنسبة إلى الشركة العامة والمنشأة العامة المرتبطة بمؤسسة عامة:

١-إنشاء وحدات اقتصادية تابعة لها أو دمجها أو تجزئتها أو إلغاؤها وذلك في إطار خطتها المقررة.

٢- عقد القروض مع الدولة والمؤسسات المالية الداخلية.

ثانياً: بالنسبة للشركة العامة والمنشأة العامة غير المرتبطة بمؤسسة عامة:

١-إنشاء وحدات اقتصادية تابعة لها أو دمجها أو تجزئتها أو إلغاؤها وذلك في إطار خطتها المقررة.

٢- إنشاء فروع ومراكز لها في الداخل والخارج أو تجزئتها أو إلغاؤها.

٣ - عقد القروض مع الدولة والمؤسسات المالية الداخلية.

المادة -٥- يتم دمج المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وإلغاؤها وتغيير جهـــة ارتباطها بصك مماثل لصك إحداثها ويعين الصك الصادر بهذا الشأن كيفية ذلك والنتائج المترتبـــة عليه.

الفصل الثاني: إدارة المؤسسة العامة

المادة -٦- يتولى إدارة المؤسسة العامة:

١- مجلس إدارة

٢- مدير عام

المادة -٧- أ - يسمى بمرسوم رئيس لمجلس إدارة المؤسسة العامة من غير العاملين فيها في ضوء مؤهلات يتمتع بها ويحدد فيه أجره.

ب - يعين المدير العام للمؤسسة العامة بمرسوم يحدد فيه أجره وتعويضاته ويكون عضواً في مجلس الإدارة ومسؤولاً أمام المجلس وأمام الوزير.

ج - يعين معاون المدير العام والمديرون في المؤسسة العامة بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

د- ١ - يتألف مجلس إدارة المؤسسة العامة من تسعة أعضاء بمن فيهم الرئيس على النحو الآتي:

- رئيس مجلس الإدارة رئيساً.
- المدير العام عضواً ونائباً للرئيس.
- معاون مدير عام عضواً.
- أحد المديرين في المؤسسة يسميه الوزير عضواً.
- ثلاثة من غير العاملين في المؤسسة يسميهم الوزير اثنان منهم على الأقل من العاملين في الدولة أعضاء.
- ممثلين عن العمال من الفئة الأولى أو الثانية (في حال عدم توفر الفئة الأولى) من ذوي الكفاءة يسميها المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال عضوين.
- ممثلين عن التنظيم الفلاحي يسميه المكتب التنفيذي للاتحاد العام للفلاحين وذلك بالنسبة للمؤسسات التي لها علاقة بالقطاع الزراعي ويكتفي بعضوين من غير العاملين في المؤسسة أحدهما من العاملين في الدولة عند وجود ممثل عن التنظيم الفلاحي .

٢- يجتمع مجلس الإدارة مرة على الأقل في الشهر، وله أن يجتمع - عند الضرورة - بدعوة من رئيسه أو بطلب من غالبية أعضائه.

٣- يدعى لحضور اجتماعات مجلس الإدارة مدير عام الشركة العامة أو المنشأة العامة المرتبطة بالمؤسسة عند بحث الأمور المتعلقة بشركته أو منشأته وذلك دون أن يكون له حق التصويت.
٤- لاتعتبر اجتماعات مجلس الإدارة قانونية إلا بحضور غالبية أعضائه من بينهم الرئيس وفي حال غيابه ينوب عنه في رئاسة المجلس نائب رئيس مجلس الإدارة .
٥- تتخذ قرارات مجلس الإدارة بأغلبية الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يرجح جانب رئيس مجلس الإدارة وذلك باستثناء مانصت عليه المادة (١١) من هذا القانون حيث يشترط فيها أغلبية ثلثي الأعضاء.

المادة ٨ – أ- يستمر العمل بالأنظمة المالية والمحاسبية وأنظمة العقود والمبايعات والتكاليف وأنظمة الحوافز المادية وأنظمة المصالحات والتسويات والمتضمنة المبادئ الأساسية للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي.
ب- يصدر بالمرسوم نظام المصالحات والتسويات الخاص بالمصارف المتخصصة والمؤسسة العامة السورية للتأمين.

المادة ٩– يصدر بقرار من الوزير:
١- النظام الداخلي للمؤسسة العامة بما يتفق والمهام المحددة لها
٢- أنظمة التخزين والتوزيع والمستودعات وأنظمة العمليات والدعاية والإعلان وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.
٣- القواعد المالية الخاصة بعمل المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة الخاضعة لأحكام هذا القانون بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة المالية النافذة.

المادة ١٠ – مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة العامة لتحقيق الغرض الذي قامت من اجله ويتمتع بالصلاحيات في إدارة المؤسسة وتسيير أعمالها ويعتبر مسؤولا مسؤولية كاملة عن إقرار الخطط وحسن تنفيذها والإدارة الاقتصادية للمؤسسة وتحقيق الريعية الاقتصادية لها وفق سياسة الدولة وخططها العامة وأحكام هذا القانون وقانون التجارة السوري وبصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الإنتاج والاستثمار والتصدير والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بهدف تحقيق ريعية مناسبة لرأس المال المستثمر ويتولى:
١- وضع مشاريع المبادئ الأساسية والأنظمة المنصوص عليها في المادتين (٨ و٩) من هذا القانون ورفعها للجهات المختصة لإصدارها.

٢- وضع المعايير ومعدلات الأداء بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشـآت العامـة التابعة لها.

٣- رسم سياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والريعية والأسـعار ومتابعة الشركات العامة والمنشآت العامة في تحقيقها للأهداف التي تقررها الدولة بهذا الشأن.

٤- وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الإنتـاج وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٥- إقرار الخطة السنوية للشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وتتضمن هذه الخطة مايلي:

أ - الخطة الاستثمارية.

ب -الخطة الانتاجية.

ج-الخطة التجارية.

د-خطة اليد العاملة.

ه-خطة التكاليف الريعية.

و- الموازنة التقديرية.

٦- التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها ،والعمل على حل ماينشأ بينـها مـن خلافات.

٧- دراسة التقارير ربع السنوية والسنوية وغيرها التي يتقدم بها المدير العام للمؤسسـة العامـة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة إلى المجلس:

حول تنفيذ خطط المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وعن مركزها المالي واتخاذ مايلزم بهذا الشأن.

٨- دراسة كل مايرى الوزير أو رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو ممثلو التنظيم النقابي في مجلس الإدارة عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاط المؤسسة العامة وشركاتها العامة ومنشآتها العامة.

٩- يحق لمجلس الإدارة دعوة من يراه مناسباً لحضور جلساته دون أن يكون له حق التصويت.

المادة ١١- ينعقد مجلس إدارة المؤسسة العامة برئاسة الوزير في الحالات الآتية:

١- إقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة وإقرار الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة العامة وشـركاتها العامة ومنشآتها العامة ضمن إطار الخطة الخمسية للدولة دون الإخلال بالصلاحيات الممنوحة لهيئـة تخطيط الدولة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

تعد وتناقش الخطط السنوية للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة في ضـــوء تقـــارير مؤشرات تقويم الأداء السنوي.

٢- أ - إقرار الميزانية الختامية السنوية وحساب الأرباح والخسائر للمؤسسة العامـــة والشـــركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وتقويم أدائها وإبراء ذمة أعضاء مجالس إدارتها ولجانهـــا الإداريـــة ويعتبر مجلس الإدارة في هذه الحالة بمثابة الهيئة العامة للمساهمين بالمعنى المقصود في قانون التجـــارة السوري على أن ينضم إليه مندوب عن الجهاز المركزي للرقابة المالية وتطبق فيما يتعلق بمســـؤولية أعضاء مجالس الإدارة واللجان الإدارية الأحكام المنصوص عليها في قانون التجارة السوري وذلـــك في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون.

ويتم إبراء ذمة كل من مجلس إدارة المؤسسة واللجنة الإدارية للشركة العامة أو المنشأة العامة أو عدم إبراء ذمتهم - حسب الحال - بعد الاطلاع على قرارات القبول الصادرة عن الجهـــاز المركـــزي للرقابة المالية وتقارير مؤشرات تقويم أداء السنوي خلال مدة لاتزيد عن ثلاث سنوات من تـــاريخ إصدار قرار القبول العائد للسنة المالية المعنية.

ب- تطبق الأسس والأحكام المحددة في الفقرة (أ) من هذه المادة على الشركات العامة والمنشـــآت العامة التي تتبع الوزير مباشرة عند إقرار الميزانية الختامية وحساب الأرباح والخسائر وإبراء أو عـــدم إبراء ذمة لجانها الإدارية وذلك باجتماع للجنتها الإدارية يعقد برئاسة الوزير المختص على أن ينضم إليه مندوب عن الجهاز المركزي للرقابة المالية.

٣- اقتراح زيادة رأس مال المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها وإنقاصـــه ويتم إقرار الزيادة أو النقصان بقرار من المجلس الأعلى للتخطيط.

٤- إنشاء وحدات اقتصادية ودمجها وتجزئتها وإلغاؤها.

٥- اقتراح المساهمة في رؤوس أموال المؤسسات والشركات العامة ويصدر قرار الموافقة عن رئـــيس مجلس الوزراء في ضوء دراسة تعدها وزارة المالية لهذه الغاية.

المادة ١٢- لمجلس الإدارة أن يستعين في ممارسة اختصاصاته بمـــن يـــراه مناســـباً مـــن الخـــبراء والاختصاصين والتعاقد مع الخبراء والمستشارين والمكاتب الاستشارية المحلية والعربية والعالمية وعلى مسؤوليته وحسب الحاجة الفعلية ولغرض محدد ولمدة محددة غير قابلة للتجديد أو التمديد إلا بموافقة من رئيس مجلس الوزراء.

المادة ١٣- يتولى المدير العام للمؤسسة العامة الصلاحيات الآتية:

١- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

٢- إدارة المؤسسة العامة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزهّا.

٣- ممارسة حق التعيين وفقاً للأحكام الواردة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة النافذة.

٤- ترفيع ونقل وندب العاملين في المؤسسة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٥- منح المكافآت التشجيعية في حدود الاعتمادات المرصدة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٦- تفويض معاوني المدير العام والمديرين ببعض اختصاصاته.

٧- الإشراف على أعمال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة للمؤسسة العامة ورقابتها.

المادة١٤- أ - يتمتع المدير العام للمؤسسة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة بالصلاحيات في إدارة شؤون المؤسسة العامة ويكون مسؤولاً أمام مجلس الإدارة و أمام الوزير عن حسن سير العمل فيها.

ب- يسمى المدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة العامة التي لاتتبع لمؤسسة عامة أحد العاملين فيها أميناً لسر مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية حسب الحال على أن تضاف مهامه إلى النظام الداخلي لتلك الجهة.

الفصل الثالث: مالية المؤسسة

المادة ١٥- يتكون رأس مال المؤسسة العامة من:

١- أنصبة الدولة في رؤوس أموال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الأموال التي تخصصها الدولة لها.

٣- قيمة الموجودات الثابتة فيها والاستثمارات الخاصة بها.

٤- العناصر الأخرى التي يحددها مرسوم إحداثها أو قرار زيادة رأس مالها.

المادة ١٦ - تتكون موارد المؤسسة العامة من:

١- صافي أرباح الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الاحتياطيات وأقساط استهلاكات الموجودات الثابتة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٣- القروض والتسهيلات الائتمانية.

٤- ما تخصصه الدولة من الاعتمادات.

٥- الموارد الخاصة نتيجة نشاط المؤسسة العامة أو مقابل الأعمال والخدمات التي تؤديها للغير.

المادة ١٧ – تستخدم المؤسسة العامة مواردها وفق مايلي:

١- تمويل خططها وتغطية نفقاتها وما تستلزمه طبيعة المهام الموكولة إليها.

٢- يرصد في موازنة المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة الخاضعة لأحكام هذا القانون اعتماد يصرف على النشاطات الثقافية والاجتماعية العامة للمؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة .

ويحدد بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال وبناء على اقتراح مجلس إدارة المؤسسة العامة أسس صرف هذا الاعتماد.

٣- توريد الفائض من مواردها الى صندوق الدين العام.

المادة ١٨– أ- تمسك حسابات المؤسسة العامة وفق أسس المحاسبة التجارية والصناعية وتنظم موازناتها على هذا الأساس.

ب- مع مراعاة أحكام قانون العقوبات الاقتصادي تعتبر أموال المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها من أموال الدولة الخاصة إلا ماخصص منها لمنفعة عامة بقانون.

ج- للمؤسسة العامة حق الاستملاك لإقامة الشركات العامة والمنشآت العامة والوحدات الاقتصادية أو توسيعها وذلك وفقا لأحكام قانون الاستملاك.

د- تقوم المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة باعتماد معايير ومعدلات الأداء لكافة نشاطاتها ويجوز صرف نسبة ١٠% كحد أقصى من الأرباح السنوية الصافية للعاملين فيها والتي تزيد على الأرباح الصافية المحددة في معدلات الأداء والمعايير المعتمدة وذلك للجهات التنافسية فقط وتحدد الجهات التنافسية بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

الفصل الرابع : إدارة الشركة العامة والمنشأة العامة

المادة ١٩– يتولى إدارة الشركة العامة أو المنشأة العامة التابعة لمؤسسة عامة:

١– لجنة إدارية.

٢– مدير عام.

المادة٢٠ – أ– يجوز بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص تسمية رئيس للجنة الإدارية في الشركة العامة التابعة لمؤسسة عامة من غير العاملين فيها في ضوء مؤهلات يتمتع بها.

ب –يعين المدير العام للشركة العامة أو المنشأة العامة التابعة لمؤسسة عامة بقرار من رئيس مجلس الوزراء يحدد فيه أجره وتعويضاته.

ج – يعين المدراء في الشركة العامة أو المنشأة العامة وفق القوانين والأنظمة النافذة.

د –١– تتألف اللجنة الإدارية للشركة العامة أو المنشأة العامة التابعة لمؤسسة عامة من سبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس على النحو الآتي:

– رئيس اللجنة الإدارية أو المدير العام رئيساً.

– المدير العام أو معاون المدير العام عضواً ونائباً للرئيس.

– أحد المديرين يسميه الوزير في حال تسمية المدير العام رئيسا للجنة الإدارية عضواً.

– اثنين من غير العاملين في الشركة أو المنشأة واحد منهما على الأقل من العاملين في الدولة يسميهما الوزير عضوين.

–ممثلين عن العمال من الفئة الأولى أو الثانية (في حال عدم توفر الفئة الأولى) من ذوي الكفاءة يسميهما المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال. عضوين.

– ممثل عن التنظيم الفلاحي يسميه المكتب التنفيذي للاتحاد العام للفلاحين وذلك بالنسبة للشركات العامة والمنشآت العامة التي لها علاقة بالقطاع الزراعي ويكتفي بعضو من غير العاملين في الشركة العامة أو المنشأة العامة عند وجود ممثل عن التنظيم الفلاحي.

٢– تجتمع اللجنة الإدارية مرة على الأقل في الشهر، ولها أن تجتمع –عند الضرورة–بدعوة من رئيسها أو بطلب من غالبية أعضائها.

٣– لاتعتبر اجتماعات اللجنة الإدارية قانونية إلا بحضور غالبية أعضائها من بينهم رئيس اللجنة الإدارية وفي حال غيابه ينوب عنه في رئاسة اللجنة نائب رئيس اللجنة الإدارية.

٤- تتخذ قرارات اللجنة الإدارية بأغلبية الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يرجح جانب رئيس اللجنة الإدارية.

المادة-٢١- اللجنة الإدارية في الشركة العامة أو المنشأة العامة التابعة لمؤسسة عامة هي السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها الشركة العامة أو المنشأة العامة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وتتمتع بالصلاحيات في إدارة الشركة العامة أو المنشأة العامة وتسيير أعمالها وتعتبر مسؤولة مسؤولية كاملة عن حسن تنفيذ الخطط والإدارة الاقتصادية للشركة العامة أو المنشأة العامة وتحقيق الريعية الاقتصادية. وذلك وفق سياسة الدولة وخططها العامة وأحكام هذا القانون، وبصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الإنتاج والتصدير والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بهدف تحقيق ريعية مناسبة لرأس المال المستثمر وتتولى:

١- اقتراح مشاريع الأنظمة اللازمة لها والمنصوص عليها في المادة التاسعة من هذا القانون ورفعها إلى الوزير المختص مباشرةً أو عن طريق المؤسسة العامة.

٢- اقتراح معايير ومعدلات الأداء فيها والعمل بموجب هذه المعايير و المعدلات بعد اعتمادها أصولاً.

٣- وضع الخطط التنفيذية لتحقيق السياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة والريعية والأسعار المرسومة من قبل المؤسسة العامة.

٤- وضع برامج تنفيذ الخطط الموضوعة من قبل المؤسسة العامة لتطوير الإنتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً.

٥- اقتراح الخطة السنوية بكامل مكوناتها الاستثمارية والإنتاجية والتجارية وخطة اليد العاملة وخطة التكاليف والريعية والموازنة التقديرية.

٦- التنسيق بين الوحدات الاقتصادية التابعة لها.

٧- دراسة التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل فيها وعن مركزها المالي واتخاذ ما يلزم بهذا الشان.

٨- العمل على حسن تطبيق محاسبة التكاليف وفق أسس علمية.

٩- وضع السياسة التي تكفل رفع الكفاية الإنتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة تشغيل الشركة العامة والمنشآت العامة وانتظام العمل فيها.

١٠- متابعة تنفيذ المشاريع في المواعيد المقررة لها.

١١- تحقيق تقديرات الموارد والنفقات الواردة في خطتها والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات.

١٢- اتخاذ ما يلزم لتوريد الفائض من مواردها إلى المؤسسة العامة في المواعيد المحددة.

١٣- وضع برامج تدريب العاملين فيها.

١٤- دراسة كل ما يرى رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو رئيس اللجنة الإدارية أو المدير العام للمؤسسة العامة أو المدير العام للشركة العامة أو المنشأة العامة أو ممثلو التنظيم النقابي في اللجنة الإدارية عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاطها.

١٥- يحق للجنة الإدارية دعوة من تراه مناسباً لحضور جلساتها دون أن يكون له حق التصويت .

المادة-٢٢- يتولى إدارة الشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة:

١- اللجنة الإدارية.

٢- مدير عام.

المادة -٢٣-أ-يسمى رئيس اللجنة الإدارية للشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة من غير العاملين فيها في ضوء مؤهلات يتمتع بها بمرسوم يحدد فيه أجره.

ب- يعين المدير العام للشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة بمرسوم يحدد فيه أجره وتعويضاته ويكون عضواً في اللجنة الإدارية ومسؤولاً أمام اللجنة وأمام الوزير.

ج- يعين المدراء في الشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة وفق القوانين والأنظمة النافذة.

د-١- تتألف اللجنة الإدارية للشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة من تسعة أعضاء بما فيها الرئيس على النحو الآتي:

أ. رئيس اللجنة الإدارية رئيساً.

ب. المدير العام عضواً ونائبا للرئيس.

ت. معاون المدير العام عضواً.

ث. أحد المديرين في الشركة العامة يسميه الوزير عضواً.

ج. ثلاثة من غير العاملين في الشركة العامة يسميهم الوزير اثنان منهم على الأقل من العاملين في الدولة أعضاء.

ح. ممثلين عن العمال من الفئة الأولى أو الثانية (في حال عدم توفر الفئة الأولى) من ذوي الكفاءة يسميهما المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال عضوين.

خ. ممثل عن التنظيم الفلاحي يسميه المكتب التنفيذي للاتحاد العام للفلاحين وذلك بالنسبة للشركات العامة التي لها علاقة بالقطاع الزراعي ويكتفي بعضوين من غير العاملين في الشركة العامة أحدهما من العاملين في الدولة عند وجود ممثل عن التنظيم الفلاحي عضواً.

٢ – تجتمع اللجنة الإدارية مرة على الأقل في الشهر ولها أن تجتمع عند – الضرورة – بدعوة من رئيسها أو بطلب من غالبية أعضائها .

٣– لا تعتبر اجتماعات اللجنة الإدارية قانونية إلا بحضور غالبية أعضائها من بينهم رئيس اللجنة الإدارية وفي حال غيابه ينوب عنه في رئاسة اللجنة نائب رئيس اللجنة الإدارية.

٤– تتخذ قرارات اللجنة الإدارية بأغلبية الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يرجح جانب رئيس اللجنة الإدارية.

المادة –٢٤ – يصدر بقرار من الوزير المختص:

١– النظام الداخلي للشركة العامة أو المنشأة العامة بما يتفق والمهام المحددة لها.

٣– تسمية احد المدراء في الشركة العامة أو المنشأة معاوناً للمدير العام إضافة إلى عمله.

المادة – ٢٥– اللجنة الإدرارية للشركة العامة غير التابعة لمؤسسة عامة هي السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها الشركة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وتتمتع بالصلاحيات في إدارة الشركة وتسيير أعمالها وتعتبر مسؤولة مسؤولية كاملة عن حسن تنفيذ الخطط والإدارة الاقتصادية للشركة وتحقيق الريعية الاقتصادية لها وفق سياسة الدولة وخططها العامة وأحكام هذا القانون وقانون التجارة السوري وبصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الانتاج والتصدير والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بهدف تحقيق ريعية مناسبة لرأس المال المستثمر وتتولى:

١– اقتراح مشاريع الأنظمة اللازمة لها والمنصوص عليها في المادة التاسعة من هذا القانون ورفعها للجهات المختصة لإصدارها.

٢– وضع معايير ومعدلات الأداء.

٣– رسم سياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والاستثمار والعمالة والريعية والأسعار تحقيقاً للأهداف التي تقررها الدولة بهذا الشأن.

٤– وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الإنتاج .

٥- إقرار الخطة السنوية وتتضمن هذه الخطة ما يلي:

أ- الخطة الاستثمارية.

ب- الخطة الإنتاجية.

ج- الخطة التجارية .

د- خطة اليد العاملة .

ه- خطة التكاليف والريعية .

و- الموازنة التقديرية .

٦- دراسة التقارير ربع السنوية والسنوية وغيرها التي يتقدم به المدير العام للشركة إلى اللجنة:حول تنفيذ خطط الشركة وعن مركزها المالي واتخاذ ما يلزم بهذا الشأن .

٧- دراسة كل ما يرى الوزير أو رئيس اللجنة الإدارية أو المدير العام أو ممثلو التنظيم النقابي في اللجنة الإدارية عرضه من القضايا التي يتعلق بنشاط الشركة.

٨- يحق للجنة الإدارية دعوة من تراه مناسباً لحضور جلساتها دون أن يكون له حق التصويت .

المادة - ٢٦- يجوز للجنة الإدارية أن تستعين في ممارسة اختصاصاتها بمن تراه مناسباً من الخبراء والاختصاصيين والتعاقد مع الخبراء والمستشارين والمكاتب الاستشارية المحلية والعربية والعالمية وعلى مسؤوليتها وحسب الحاجة الفعلية ولغرض محدد ولمدة محددة غير قابلة للتجديد أو التمديد إلا بموافقة من رئيس مجلس الوزراء.

المادة -٢٧- يتولى المدير العامة للشركة العامة أو المنشأة العامة (حسب الحال) الصلاحيات الآتية:

١- تنفيذ قرارات مجلس إدارة المؤسسة العامة أو اللجنة الإدارية.

٢- إدارة الشركة العامة أو المنشأة العامة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزتها.

٣- ممارسة حق التعيين وفق الأحكام الواردة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة النافذة.

٤- ترفيع ونقل وندب العاملين في الشركة العامة أو المنشأة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٥- منح المكافآت التشجيعية في حدود الاعتمادات المرصدة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٦- تفويض معاون المدير العام والمديرين فيها ببعض اختصاصاته.

٧- الإشراف على أعمال الوحدات الاقتصادية التابعة للشركة العامة أو المنشأة العامة ورقابتها.

٨- تقديم التقارير ربع سنوية وسنوية حول تنفيذ خطط الشركة العامة أو المنشأة العامة وعن مركزها المالي إلى مجلس إدارة المؤسسة العامة أو اللجنة الإدارية .

المادة – ٢٨ – يتمتع المدير العام للشركة العامة أو المنشأة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة بالصلاحيات في إدارة شؤونها ويكون مسؤولاً أمام المدير العامة للمؤسسة عن تنفيذ الخطة وحسن سير العمل.

الفصل الخامس: مالية الشركة العامة أو المنشأة العامة

المادة –٢٩– أ- يتكون رأس مال الشركة العامة أو المنشأة العامة التي تتبع لمؤسسة عامة من:

١- قيمة الموجودات الثابتة فيها والاستثمارات الخاصة بها.

٢- الأموال التي تخصصها المؤسسة العامة لها.

٣- العناصر الأخرى التي يحددها صك إحداثها أو قرار زيادة رأسمالها.

ب - يتكون رأس مال الشركة العامة التي لا تتبع لمؤسسة عامة من :

١- قيمة الموجودات الثابتة فيها و الاستثمارات الخاصة بها .

٢- الأموال التي تخصصها الدولة لها .

٣- العناصر الأخرى التي يحددها صك إحداثها أو قرار زيادة رأسمالها.

المادة – ٣٠– أ - تتكون موارد الشركة العامة أو المنشأة العامة التي تتبع لمؤسسة عامة من:

١- الموارد الناجمة عن مختلف اوجه نشاطها.

٢- القروض والتسهيلات الائتمانية.

٣- ما تخصصه له المؤسسة العامة من اعتمادات.

ب - تتكون موارد الشركة العامة التي لاتتبع لمؤسسة عامة من :

١- الموارد الناجمة عن مختلف أوجه نشاطها .

٢ - القروض والتسهيلات الائتمانية.

٣- ماتخصصه الدولة لها من اعتمادات.

المادة – ٣١–أ -تقوم الشركة العامة أو المنشأة العامة التي تتبع لمؤسسة عامة باستخدام مواردها في:

١- تمويل خططها وتغطية نفقاتها وما تستلزمه طبيعة أغراضها .

٢- توريد الفائض من مواردها إلى المؤسسة العامة.

ب - تقوم الشركة العامة التي لاتتبع لمؤسسة عامة باستخدام مواردها في:

١- تمويل خططها وتغطية نفقاتها وما تستلزمه طبيعة أغراضها .

٢- توريد الفائض من مواردها الى صندوق الدين العام.

المادة - ٣٢- تمسك حسابات الشركة العامة أو المنشأة العامة وفق أسس المحاسبة التجارية والصناعية وتنظيم موازناتها على هذا الأساس.

الفصل السادس: أحكام ختامية

المادة - ٣٣- يجوز للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة استثمار الأملاك الجارية بملكيتها بما يحقق الريعية الاقتصادية لها وبما يتفق وأهدافها وبعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

المادة - ٣٤- يجوز للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة وحسب الحاجة الفعلية ومقتضيات العمل تجاوز نسبة ال٢% كمكافآت تشجيعية من كتلة الرواتب والأجور المقطوعة المنصوص عليها في المرسوم رقم ١٧١٥ لعام ١٩٧٧ بما لا يتجاوز نسبة ال ٤% من كتلة الرواتب والأجور المقطوعة .

المادة - ٣٥- يجوز للمؤسسات العامة والشركات والمنشأت العامة فصل الإدارة عن الملكية في بعض الأعمال والخدمات ويصدر قرار الموافقة عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح معلل من الوزير المختص.

المادة - ٣٦- يجوز للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة اقتراح إحداث الشركات المشتركة لبعض الأعمال والخدمات على أن تحدث بصكوك قانونية ويصدر رئيس مجلس الوزراء التعليمات المتعلقة بتنفيذ أحكام هذه المادة بناء على اقتراح من وزارة المالية والوزير المختص.

المادة - ٣٧- يحق للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية استثمار فائض أموالها في مجالات تضمن ريعية استثمارية استناداً لدراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع وبما يضمن درجة أمان استثماري .

المادة- ٣٨- يخضع العاملون في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشأت العامة إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

المادة- ٣٩- أ- يتقاضى كل من رئيس وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة واللجان الإدارية للشركات العامة والمنشآت العامة تعويضاً مقطوعاً عن كل جلسة يحضرها.

ب- يحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء تعويض الجلسة والأسس والقواعد لمنح هذا التعويض بما يتناسب مع حجم نشاط وطبيعة العمل في كل من المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة بناءً على اقتراح من وزارة المالية.

ج - لا يجوز أن يتجاوز مجموع ما يتقاضاه أي عضو من أعضاء مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية الحكميين لقاء حضوره جلسات مجالس الإدارة أو اللجان الإدارية - مهما تعددت - ٢٤٠٠٠ ليرة سورية ويجوز تعديل هذا المبلغ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزارة المالية.

د - لا يدخل تعويض الجلسات الممنوح بموجب هذه المادة ضمن الحدود القصوى للتعويضات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

ه- يمنح أعضاء مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية من العاملين في الدولة ومن غير العاملين في المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة لقاء حضورهم جلسات مجالس الإدارة أو اللجان الإدارية تعويضاً يحدد بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء يتضمن قواعد وأسس منح هذا التعويض بناءً على اقتراح من وزارة المالية على أن لا يقل عن ٢٠٠٠ ليرة سورية وألا يزيد عن ٣٠٠٠ ليرة سورية شهرياً ولا يجوز الجمع بين أكثر من عضويتي مجلسي إدارة أو لجنتين إداريتين.

و- يمنح أعضاء مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية من غير العاملين في الدولة لقاء حضورهم جلسات مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية تعويضاً يحدد بقرار يصدر عن رئس مجلس الوزراء يتضمن قواعد وأسس منح هذا التعويض بناء على اقتراح من وزارة المالية.

ز- يتقاضى رئيس مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية تعويض مسؤولية يحدد بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء يتضمن قواعد وأسس منح هذا التعويض بناءً على اقتراح من وزارة المالية.

المادة-٤٠ - يمنح كل من رئيس وأعضاء مجالس الإدارة أو اللجان الإدارية حسب الحال في كل من المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة من غير العاملين فيها مكافآت تشجيعية في ضوء جهودهم المبذولة وحجم نشاط وطبيعة العمل بقرار من الوزير المختص من اعتمادات موازنة الجهة المعنية بحيث لا تزيد مبالغ هذه المكافآت عن ٣٠٠٠ ليرة سورية شهرياً للشخص الواحد وعلى مسؤوليته ولا تدخل ضمن السقوف المحددة في القوانين والأنظمة النافذة.

المادة -٤١- أ- المدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشآة العامة هو عاقد النفقة فيها وله أن يعطي تفويضاً لمن يعتمده بذلك ضمن الحدود والشروط التي يحددها.

ب- يمثل المدير العام مؤسسته العامة أو شركته العامة أو منشآته العامة أمام القضاء والغير وله أن يوكل من يعتمده لذلك.

المادة –٤٢–السنة المالية للمؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة هي السنة المالية للدولة.
ويجوز بقرار من وزير المالية تحديد موعد آخر لبدء ونهاية السنة المالية للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التي تستدعي طبيعة فعاليتها ذلك.

المادة – ٤٣ – تعمل المؤسسة العامة والشركة العامة أو المنشآة العامة بضمانة الدولة.

المادة – ٤٤– تعفى العقود والعمليات التي تجريها المؤسسة العامة والشركة العامة و المنشآة العامة من تصديق مجلس الدولة.

المادة – ٤٥– تعفى المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها من تقديم الضمانات والكفالات للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وجميع الهيئات والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة للقطاع العام وذلك بالنسبة للمناقصات التي تشترك بها أو العقود التي تجريها أو التعهدات التي تنفذها.

المادة – ٤٦ – تعفى المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها من تقديم الكفالات القضائية في جميع الحالات التي يفرض فيها القانون هذا الالتزام.

المادة – ٤٧ – مع مراعاة أحكام الفقرة(ب) من المادة١١ من هذا القانون تعقد اللجنة الإدارية للشركة العامة أو المنشآت العامة غير التابعة لمؤسسة عامة برئاسة الوزير في الحالات الآتية:

١– إقرار الخطة السنوية للشركة العامة أو المنشآة العامة ضمن إطار الخطة الخمسية للدولة دون الإخلال بالصلاحيات الممنوحة لهئية تخطيط الدولة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

تعد وتناقش الخطة السنوية للشركة العامة أو المنشآة العامة في ضوء تقارير مؤشرات تقويم الأداء السنوي.

٢– اقتراح زيادة رأس مال الشركة العامة أو المنشآة العامة وإنقاصه ويتم إقرار الزيادة أو النقصان بقرار من المجلس الأعلى للتخطيط.

٣– إنشاء وحدات اقتصادية ودمجها وتجزئتها وإلغاؤها.

٤– اقتراح المساهمة في رؤوس أموال المؤسسات والشركات العامة ويصدر قرار الموافقة عن رئيس مجلس الوزراء في ضوء دراسة تعدها وزارة المالية لهذه الغاية .

المادة – ٤٨– أ – يقتصر تطبيق قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ وتعديلاته على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.

ب- يستعاض عن عبارة (المؤسسة العامة) أينما وردت في القانون المشـار اليـه في الفقـرة (أ) السابقة من هذه المادة بعبارة(الهيئة العامة) وكذلك في جميع القوانين والأنظمة الخاصة بها.

المادة – ٤٩ – يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح الوزير المختص زيادة أو تخفيض عدد أعضاء مجالس الإدارة أو اللجان الإدارية – حسب الحال – وفق مقتضيات وطبيعة نشاط وعمل المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة المشمولة والمحدثة وفقا لأحكام هذا القانون.

المادة – ٥٠– يجوز بقرار من المجلس الأعلى للاستثمار استفادة المؤسسات والشركات والمنشآت العامة والمشاريع الجديدة التي تحدث وفقاً لأحكام هذا القانون من المزايا والإعفاءات المنصوص عليها بقانون الاستثمار رقم ١٠ لعام ١٩٩١ وتعديلاته.

المادة – ٥١– يجوز وخلال سنتين وبما لا يتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ تطبيق أحكام هذا القانون الجمع بين وظيفة المدير العام ورئيس مجلس الإدارة أو اللجنة الإدارية حسب الحال في المؤسسات العامة والشركات العامة غير التابعة لمؤسسة عامة وتعديل تشكيل مجالس الإدارة أو اللجان الإدارية بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص.

المادة – ٥٢– يلغى المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ١٩٩٤ وجميع التعليمات والبلاغات والقرارات المخالفة لأحكام هذا القانون اعتباراً من تاريخ نفاذه.

المادة ٥٣– ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذاً بعد ستة أشهر من تاريخ صدوره.

دمشق في ١٤٢٥/١١/٢٩ هـ الموافق لـ ٢٠٠٥/١/٩ م

رئيس الجمهورية

بشار الأسد

قانون الإدارة المحلية

الصادر بالمرسوم التشريعي رقم١٠٧ لعام٢٠١١

أصدر السيد الرئيس بشار الأسد المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ للعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية وفيما يلي نص المرسوم التشريعي رقم ١٠٧.

رئيس الجمهورية

بناء على أحكام الدستور

يرسم ما يلي:

قانون الإدارة المحلية

الباب الأول

التعاريف والأهداف

الفصل الأول: التعاريف

المادة −١− يقصد بالتعابير الواردة في معرض تطبيق هذا القانون المعاني المبينة بجانب كل منها:

المجلس الأعلى: المجلس الأعلى للإدارة المحلية المشكل وفق أحكام هذا القانون.

الوزارة: وزارة الإدارة المحلية.

الوزير: وزير الإدارة المحلية.

الوزير المختص: وزير الوزارة المختصة الذي تتبع له الجهة العامة في الوحدة الإدارية.

المحافظ: ممثل السلطة المركزية وهو عامل لجميع الوزارات يعين ويعفى من منصبه بمرسوم.

الوحدة الإدارية:المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية ولها شخصية اعتبارية.

المجلس: المجلس المحلي المنتخب للوحدة الإدارية ويمارس عمله وفق أحكام القانون.

المكتب التنفيذي:المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

المحافظة: حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة.

المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على ٥٠٠٠٠ نسمة.

البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠٠١ و٥٠٠٠٠ نسمة.

البلدية: كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتروراح عدد سكانها بين ٥٠٠١ و١٠٠٠٠نسمة.

الحي: قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن ١٠٠٠٠نسمة في المدن وعن ٥٠٠٠نسمة في البلدات وعن ٤٠٠٠نسمة في البلديات وعن ١٠٠٠نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدة.

المنطقة: قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن ٦٠٠٠٠ نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن ٢٥٠٠٠نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

القرية: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون ١٥ لعام ١٩٧١.

المزرعة: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون ١٥ لعام ١٩٧١

لجنة الحي: اللجنة المشكلة بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

الأمين العام: العامل الأعلى مرتبة في الهيكل الإداري في المحافظة.

المدير: العامل الأعلى مرتبة في الهيكل الإداري في المدينة أو البلدة.

الخطة المحلية:الخطة الشاملة التي تحدد أهداف الوحدة الإدارية لمدة أربع سنوات والوسائل والإجراءات والنشاطات اللازمة لتحقيقها.

النشاطات المحلية:المشاريع الخدمية والتنموية والاقتصادية والاستثمارية التنموية والاجتماعية والثقافية التي تقوم بها الوحدات الإدارية ضمن نطاق عملها.

النشاطات الاقتصادية:المشاريع الاقتصادية والاستثمارية التي تقوم بها الوحدة الإدارية.

النشاطات الاجتماعية:الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الوحدة الإدارية ضمن نطاقها لمساعدة المنظمات أو الجمعيات أو الروابط أو النوادي العلمية والثقافية والتربوية والخيرية والرياضية التي لا تستهدف الربح ومساعدة الأسر والأفراد في المستويات الاجتماعية والتنموية كافة.

السلطة المحلية: مجلس الوحدة الإدارية ومكتبها التنفيذي والأجهزة المرتبطة بها.

الأجهزة المحلية:مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية.

السلطة المركزية:هي الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة والجهات المرتبطة بها.

الأجهزة المركزية:مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة التي لم تنقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية وتعمل في نطاق الوحدة الإدارية.

الرابط الطرقي:وجود طريق نافذ تربط بين التجمعات السكانية المعنية.

الرابط الجغرافي:عدم وجود مانع طبيعي بين التجمعات السكانية المعنية.

مركز خدمة المواطن:يقدم الخدمات للمواطن وفق الشروط والضوابط والتوجهات التي تضعها الوحدة الإدارية مع الجهات المعنية الأخرى لتبسيط الإجراءات الإدارية.

الخطة الوطنية اللامركزية: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية.

الفصل الثاني: أهداف القانون

المادة -٢-يهدف هذا القانون إلى:

١- تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقا لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

٢- إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليتها المحلية بما يتماشى مع الوظيفة الأساسية لها وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على /التخطيط/والتشريع/والتنظيم/ وإدخال أساليب التقنية الحديثة وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

٣- تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية

هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتقديم خدمات أفضل وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي.

٤- النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكل كفؤ وفعال.

٥- تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية وصولا للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية بما يوفر الجهد والوقت والمال.

الفصل الثالث: المجلس الأعلى للإدارة المحلية

المادة -٣- ١-يشكل المجلس الأعلى على الوجه التالي:

- رئيس مجلس الوزراء رئيساً.
- الوزير نائبا للرئيس.
- رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً.
- المحافظون أعضاء.
- رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً.
- معاون الوزير عضواً ومقرراً.

٢- يدعو رئيس المجلس الأعلى الوزراء المعنيين للتنسيق معهم لنقل بعـض أو كـل اختصاصـات وزاراهم إلى الوحدات المحلية واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

٣-يبت المجلس الأعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمهـا وتطويرها واقتراح القوانين الخاصة بذلك وإصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

٤- تكون قرارات المجلس الأعلى ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة.

المادة -٤- يتولى المجلس الأعلى:

١-وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد والإشراف على تنفيذها ودعـم هـذه الخطة والتنسيق مع كل الجهات المعنية في سبيل تنفيذها.

٢- إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

٣ -إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.

المادة -٥- ١-يجتمع المجلس الأعلى مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الحاجة بـدعوة مـن رئيسه.

٢- يدعو رئيس المجلس الأعلى من يراه من المختصين لحضور اجتماعاته.

المادة -٦- ١- يقوم المجلس الأعلى خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تـاريخ صـدور القانون بإصدار الخطة الوطنية للامركزية.

٢- تحدد الخطة الوطنية للامركزية برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية.

٣- يشكل المجلس الأعلى لجانا تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإداريـة والتقنية.

الباب الثاني

الوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية

الفصل الأول : الوحدات الإدارية

المادة -٧- ١ -تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة المدينة البلدة البلدية.

٢ -يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي فضلا عن اختصاصاتهما باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي.

٣ -تضم إلى المدن والبلدات والبلديات مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والنواحي جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية ولا يزيد بعدها على ١٥ كم عن حدود مخططها التنظيمي العام المصدق على أن تحقق فيما بينها الربط الطرقي أو الجغرافي وتمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية وفقا لأحكام هذا القانون.

المادة- ٨- ١-تمثل الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة.

٢ -يمثل الناخبون في الوحدة الإدارية أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية ويعتبر الاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي بموجب قانون الانتخابات العامة الأساس الذي يعبر بموجبه أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية عن إرادتهم.

٣- تعتبر المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلا لإرادة الشخصية الاعتبارية وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب أحكام هذا القانون.

المادة -٩- ١ -تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقانون.

٢-تحدث المدن وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وتحتفظ المدن المحدثة سابقا بصفتها.

٣ -تحدث البلدات والبلديات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

٤-تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

المادة -١٠-للمجلس الأعلى بناء على اقتراح الوزير إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية دون التقيد بعدد السكان.

المادة -١١- تعامل المدن كافة معاملة مدن مراكز المناطق لجهة إحداث الإدارات العامة المنصوص على إحداثها في القوانين والأنظمة النافذة.

الفصل الثاني: المجالس المحلية

المادة -١٢ -يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي.

المادة -١٣- يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية وفق الأتي:

١-مجلس المحافظة:ممثل لكل ١٠٠٠٠مواطن.بما لا يقل عن ٥٠عضوا ولا يزيد على ١٠٠عضو.

٢- مجلس المدينة: ممثل لكل ٤٠٠٠مواطن.بما لا يقل عن ٢٥ عضوا ولا يزيد على ٥٠عضوا .

٣ -مجلس البلدة ممثل لكل ٢٠٠٠ مواطن.بما لا يقل عن ١٠ أعضاء ولا يزيد على ٢٥ عضوا.

٤ -مجلس البلدية ١٠ أعضاء.

المادة -١٤-١-تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق لانتخابات المجالس المحلية أساساً في تحديد عدد السكان.

٢ -تعتمد أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكانية التي لا يوجد فيها سجل مـــدني والمحدثة بعد صدور هذا القانون .

المادة -١٥- تحدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تســمية الأعضاء الفائزين ويجوز تمديدها بصك تشريعي.

المادة -١٦- لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي.

المادة -١٧- تدعى المجالس إلى الاجتماع بدورتها الأولى بقرار من الوزير خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين وتجتمع حكما في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر قرار دعوتها.

المادة - ١٨- يؤدي أعضاء المجالس اليمين القانونية عند مباشرة أعمالهم.

المادة -١٩-١-يعقد المجلس جلسته الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً ويتولى أمانة الســر أصــغر الأعضاء سناً ويختار الرئيس من بين باقي الأعضاء الحاضرين مراقبين اثنين ويشكلون جميعاً المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته بانتخاب المكتب الدائم للمجلس.

٢- يتلى صك تسمية الفائزين لعضوية المجلس ثم يؤدي الرئيس المؤقت للمجلس اليمين القانونيــة أمام المجلس ويدعو الأعضاء إفرادياً إلى أدائها.

٣- لا يجوز للعضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء اليمين وإذا لم يؤدِّ اليمين خلال خمسة عشر يوماً يعد مستنكفاً ويحل محله من يليه بعدد الأصوات ضمن قطاعه.

المادة-٢٠-١- ينتخب المجلس بالاقتراع السري في أول جلسة يعقدها رئيساً للمجلس بالأكثريــة المطلقة للحاضرين فإن لم تحقق يعاد الانتخاب في نفس الجلسة ويكتفى بالأكثرية النسبية.

٢- توقف الجلسة فور انتخاب رئيس المجلس ثم تستأنف برئاسته لانتخاب المكتب الدائم المكون من نائب الرئيس وأمين السر ومراقبين اثنين.

المادة -٢١- ١ -ينتخب المجلس نائباً للرئيس بالأكثرية المطلقة للحاضرين فإن لم تحقق يعاد الانتخاب ويكتفى بالأكثرية النسبية.

٢- يتم انتخاب أمين للسر ومراقبين اثنين بالأكثرية النسبية وعند تساوي عدد الأصوات يعمد إلى القرعة ويجدد انتخابهم حسب الحال سنوياً في أول دورة للمجلس من كل عام.

٣-ينتخب المجلس أعضاء المكتب التنفيذي وفق أحكام المادة ٢٩ من هذا القانون.

المادة -٢٢- ١ -إذا شغر مقعد من مقاعد مكتب المجلس لأي سبب كان ينتخب المجلس خلفاً له في أول جلسة يعقدها.

٢-إذا تخلف نائب الرئيس أو أمين السر أو أحد المراقبين أو كلاهما عن حضور ثلاث جلسات متتالية خلال الدورة الواحدة و لم يجد المجلس في غياب أي منهم عذراً مقبولاً انتخب البديل.

٣-إذا تغيب أمين السر أو أحد المراقبين أو كلاهما عن حضور جلسة المجلس يكلف رئيس المجلس أحد الأعضاء بمهمة المتغيب.

المادة -٢٣- تكون جلسات المجلس علنية ويمكن لرئيس المجلس دعوة من يراه لحضورها ما لم يطلب الرئيس أو ثلث الأعضاء جعلها سرية وفي هذه الحال يقرر المجلس في جلسة سرية بالأكثرية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما إذا كانت المناقشة في أي من المواضيع المطروحة أمامه تستمر في جلسة سرية أو علنية.

المادة -٢٤- في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائب رئيس المجلس في جميع اختصاصاته ومهامه المنصوص عليها في هذا القانون والقوانين والأنظمة النافذة وفي حال إعفاء رئيس المجلس من مهامه يعتبر نائب رئيس المجلس في المدينة والبلدة عاقداً للنفقة وأمراً للتصفية والصرف.

المادة -٢٥- -يشكل المجلس لجاناً دائمة من أعضائه ومن غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص ويحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان وتكوينها وأسلوب عملها وللمجلس أن يشكل عند الحاجة لجانا مؤقتة لدراسة قضايا معينة.

المادة –٢٦ –يصدر النظام الداخلي للمجالس بقرار من الوزير.

الفصل الثالث: المكاتب التنفيذية

المادة –٢٧– يكون لكل مجلس مكتب تنفيذي مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصـــديق قـــرار تسميته.

المادة –٢٨– يحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي عدا رئيس المكتب كالآتي:

١– عضو مكتب تنفيذي واحد لكل ١٠ أعضاء مجلس محافظة بما لا يقل عن ٨ ولا يزيـــد علـــى ١٠ويشمل العدد نائب الرئيس.

٢– ٨ أعضاء في مدينة مركز المحافظة والمدينة التي يزيد عدد سكانها على ١٠٠٠٠٠نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس.

٣ –٦ أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن ١٠٠٠٠٠نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس.

٤–٤ أعضاء في البلدة والبلدية ويشمل العدد نائب الرئيس.

المادة –٢٩– مع مراعاة أحكام المادة ٧ من هذا القانون

١ – يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ويرأس رئيس مجلس المدينة أو البلـــدة مكتبـــها التنفيذي.

٢– يكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي ومتفرغاً حكماً.

٣–يوزع المكتب التنفيذي أعماله على أعضائه في أول اجتماع يعقده.

٤ –يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة متفرغين حكماً.

٥ –للوزير بقرار منه بناءً على اقتراح رئيس المجلس تفريغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذيـــة للمدن والبلدات.

٦- يعتبر رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الدولة مندوبين حكماً ويستمر ندبهم طيلة مدة عملهم.

٧ -يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها بقرار من الوزير بالذات كما يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها بقرار من الوزير أو من يفوضه ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات.

الباب الثالث

اختصاصات المجالس المحلية

المادة-٣٠-تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وعمرانيا بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط الصناعة الزراعة الاقتصاد والتجارة التربية الثقافة الآثار السياحة النقل والطرق الري مياه الشرب والصرف الصحي الكهرباء الصحة الشؤون الاجتماعية والعمل الخدمات والمرافق المقالع والثروة المعدنية إدارة الكوارث والإطفاء إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق البيئة الرياضة والشباب المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

المادة -٣١- تتحدد صلاحيات المجالس لضمان تحقيق اختصاصاتها الواردة في المادة السابقة كالآتي:

١- التنسيق مع الأجهزة المركزية المستثناة من الخطة الوطنية للامركزية ويشمل ذلك إبداء الرأي حول خطط عملها وتنفيذها بحسب مقتضيات ومتطلبات عمل هذه الأجهزة .

٢- الولاية المباشرة لجميع الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها سابقاً وخلال مراحل تطبيق هذا القانون إلى الوحدة الإدارية وفق الخطة الوطنية اللامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي وتشمل:

أ- تحديد أولويات عملها وإقرار خططها التنموية طويلة الأمد.

ب- إقرار خطط عملها السنوي ومتابعة تنفيذها.

ج-تقييم عملها واقتراح ما يتعلق بإدارتها.

د-تصديق عقودها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٣- الإشراف على الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي ويشمل ذلك:

أ -الاطلاع على خططها وموازناتها وإبداء الرأي فيها.

ب- طلب الاستعلام والمناقشة والتنسيق وإبداء الرأي حول عملها.

الفصل الأول: اختصاصات مجلس المحافظة

المادة -٣٢- يضع مجلس المحافظة الخطط ويتابع تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة وله في سبيل ذلك..

١- تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية والمركزية أو بيوت الخبرة المحلية والدولية بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظة وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً بالاعتماد على خصائص وإمكانات المحافظة البشرية والمادية.

٢- التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي في الإعداد للخطة مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.

٣-إقرار الخطة التنموية التأشيرية على مستوى المحافظة على الأجل الطويل والمتوسط وربطها بالخطط الإقليمية المكانية.

٤ -إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية ومتابعة ومراقبة أداء المكتب التنفيذي لتحقيقها وتقديم نتيجة الأداء للمواطنين.

٥ -إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للمحافظة والاستثمارات فيها.

المادة -٣٣ -إضافة إلى الصلاحيات الواردة في المادة ٣٢ من هذا القانون يتولى مجلس المحافظة اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية اللامركزية وعلى الأخص..

١-إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار وتحسين نوعية الإنتاج وتخفيض التكاليف مع التوفير في النفقات الإدارية بهدف زيادة الريعية.

٢ -دعم نشاط المجالس المحلية الأخرى ومساعدتها في تأدية مهامها.

٣ - وضع أسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرقاً أخرى لاستثمارها وذلك بعد الرجوع للوزارة المختصة.

٤ -التعاون مع مجالس المحافظات الأخرى بما يسهم في توحيد الرؤى والأهداف إزاء تنفيذ المهام المشتركة في إطار التكامل الإقليمي.

٥ -القيام بالمهام التي تخرج بطبيعتها من نطاق الإمكانات الذاتية للمدن والبلدات والبلديات .

٦ -إقرار الخطط لإدارة الكوارث للتخفيف من أخطارها ومعالجة نتائجها في حال وقوعها وتخزين كميات من المواد: مواد الإيواء المواد الغذائية والمشتقات النفطية .. إلخ احتياطـــاً بالتنســـيق مـــع الوزارات المختصة.

٧ -إقرار الخطط الخاصة بحماية الأرواح والمنشآت والممتلكات الخاصة والعامة من أخطار الحريق.

٨ -وضع أسس التصرف بالأموال الخاصة للمحافظة المنقولة وغير المنقولة بيعاً وإيجاراً واســـتثماراً وتتبع بشأن التصرف بالأموال العامة الإجراءات القانونية اللازمة.

٩-وضع القواعد لإدارة المشاريع والمنشآت التي تخدم المحافظة وتتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنـــها واستثمارها وصيانتها.

١٠-تنظيم كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل في اختصاصـــات المجـــالس الأخرى.

١١ -إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة.

١٢ -إعداد الموازنات وإقرار الخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى المحافظة.

١٣ -الموافقة على استجرار القروض الداخلية والخارجية بما يتوافق مع القوانين والأنظمة النافذة.

١٤- قبول المنح والهبات والتبرعات وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

١٥ -تحديد التعرفة الواجب تحصيلها للخدمات التي تقع خارج نطاق خدمات المحافظة وذلك بناء على طلب ذوي الشأن بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

١٦ -إقامة مشاريع مشتركة مع وحدات إدارية أخرى ضـــمن المحافظـــة والانضـــمام إليهـــا أو الانسحاب منها مع وحدات إدارية خارج المحافظة بعد موافقة الوزير.

١٧ -إقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية والمنظمات الأهلية وتـــوفير الـــدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.

١٨ –تسمية أعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.

١٩–إحداث مراكز لخدمة المواطن تقوم بمنح الرخص وتقديم الخدمات والرعاية وغيرها وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من قبل المجلس والوزارات والإدارات المعنية لتبسيط الإجراءات.

٢٠–الإشراف على عمل المكتب التنفيذي وطلب تقارير نوعية وعامة من المكتب.

٢١ –إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.

المادة ٣٤: ١– لمجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة حددت إيراداتها وأوجه انفاقها بالقانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧.

٢– لمجلس المحافظة إقرار تمويل مشاريع استثمارية تنموية ذات مردود بما لا يتجاوز ٢٥ بالمئة من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة وتعد هذه المادة معدلة لأوجه إنفاق الموازنة المستقلة الواردة بالقانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧.

٤– للمجلس الأعلى إعادة النظر بهذه النسبة تبعا لمقتضيات المصلحة العامة.

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس مجلس المحافظة

المادة –٣٥– يتولى رئيس مجلس المحافظة الاختصاصات الآتية..

١– تمثيل المجلس أمام القضاء والغير.

٢– توقيع محاضر وقرارات ومراسلات مجلس المحافظة.

٣–متابعة تنفيذ قرارات المجلس وتوصياته ومقترحاته.

٤–دعوة أعضاء مجلس المحافظة إلى حضور اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية وفقا لأحكام نظامه الداخلي ويرأس جلساته.

٥-تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخـــذها المجلس.

٦ -دعوة أي من المديرين العاملين في نطاق المحافظة عن طريق المحافظ لحضور الجلســـات لمناقشـــة المواضيع المطروحة ذات الصلة بعملهم.

٧-الإشراف على جميع الأعمال الإدارية المتعلقة بمكتب المجلس.

٨-تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة بأعمال المجلس والأجهزة المحلية.

المادة- ٣٦- كما يتولى رئيس مجلس المحافظة مخاطبة المحافظ في جميع الأمور التي تتطلب تنسيقاً مع السلطة المركزية.

المادة -٣٧ -١ -إذا تغيب رئيس المجلس عن حضور جلسات المجلس حلَّ نائبه بدلاً عنه وإذا تغيبا معا يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً.

٢ -يتمتع نائب الرئيس بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه أو إذا تعذر عليه القيام بمهامه.

الفصل الثالث: المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات

المادة ٣٨: يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:

١-تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومتابعتها وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأنها.

٢- تقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى ضمن المحافظة في تأدية مهامها بناءً علـــى طلبها.

٣-الرقابة على عمل الأجهزة المحلية في نطاق المحافظة وتقديم تقارير دورية بشأنها إلى المجلس.

٤ -إعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس ورفعها إليه لتصديقها ومتابعة تنفيذها.

٥ -إعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة بالتنسيق مع الجهات المعنية.

٦-التعاون مع المحافظات الأخرى فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ المهام المشتركة.

٧-إبداء الملاحظات حول عمل وقرارات الأجهزة المركزية وتقديم المقترحات عندما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة.

٨-التصديق على عقود الأجهزة المحلية وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود والقوانين والأنظمة النافذة.

٩-تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال وخدمات الوحدة الإدارية.

١٠-الإشراف على إعداد وجاهزية خطط الحماية من الكوارث والزلازل ومتطلبات الوقاية من الحرائق التي تعدها الجهات المختصة.

١١-المشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات والكوارث.

١٢-اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقوق المحافظة في الدعاوى القضائية المقامة منها وعليها.

١٣- اتخاذ أي قرار مستعجل يدخل في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية على أن يراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس وعلى أن يعرض هذا القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه وفي حال رفضه يعتبر لاغيا دون أن يكون لذلك اثر على الحقوق الناشئة للغير.

١٤-وضع الأسس والإجراءات لمنح التراخيص الإدارية وفق القوانين النافذة والأنظمة التي تضعها الوزارة المختصة.

١٥ - تشكيل لجنة دراسة طلبات الترخيص باستعمال المياه العامة السطحية والجوفية في المشاريع الزراعية ومنح رخص استعمال الموارد المائية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

١٦ -إصدار قرارات الترخيص الإداري للمعامل والمنشآت الصناعية أو السياحية أو الخدمية أو التربوية التي تنص القوانين والأنظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي للمحافظة

١٧-وضع تسعيرة للمنتجات المحلية.

١٨ -اقتراح إحداث أندية رياضية واجتماعية وثقافية في المحافظة.

١٩ -جميع اختصاصات المحافظة التي تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة الخاصة بتنظيم عمل الجمعيات الأهلية.

الباب الرابع

إدارة المحافظة

الفصل الأول: المحافظ

المادة -٣٩- يكون في كل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بمرسوم ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية.

المادة -٤٠- يقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعماله اليمين القانونية.

المادة -٤١- يمثل المحافظ السلطة المركزية في المحافظة وهو عامل لجميع الوزارات.

المادة -٤٢- يشرف المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة.

المادة -٤٣- يعلم المحافظ الوزير في حال مغادرته المحافظة.

الفصل الثاني: اختصاصات المحافظ

المادة -٤٤- يتولى المحافظ المهام الآتية:

أولاً :

١- تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والسلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب.

٢ -شؤون العاملين في أجهزة المحافظة وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة باستثناء قوى الأمن الداخلي وبما يفوض به من الوزير المختص.

٣ -تبليغ أوامر وتوجيهات السلطة المركزية إلى الجهات ذات العلاقة ومتابعة تنفيذها.

٤- المهام التي تفوضه بها السلطة المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصاتها ولا يمنع القانون التفويض بها.

٥ -اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقا لتعليمات وزير الداخلية وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

٦ -الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في القضايا التي لها مساس بالنظام العام وشؤون الأمن وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية.

٧ -تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية وصونها.

٨ -القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية وله أن يأمر بإجراء التحقيق في الجرم غير المشهود عند الاقتضاء وهو يؤدي وظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بوساطة موظفي الإدارة العامة وقوى الأمن الداخلي على ألا يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزية المختصة.

٩-تنفيذ تدابير الحماية الذاتية والوقاية من جميع أنواع الاخطار بما فيها الناجمة عن الطبيعة أو الاخطار المصطنعة وذلك من خلال لجان مختصة ضمن المحافظة.

ثانياً :

١-عاقداً للنفقة وآمراً للتصفية والصرف لموازنة المحافظة وله أن يفوض كلا أو جزءا المديرين المعنيين بهذه الصلاحيات.

٢- اختصاصات الوزير الواردة في نظام العقود بما يتوافق مع السقوف المحددة في القوانين والأنظمة النافذة.

المادة- ٤٥- ١ -للمحافظ إذا وقع غصب بين على عقار أو على حقوق عينية عقارية أن يقرر إعادة الإحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب وله عند وقوع اعتداء بين من شأنه إيجاد خلاف عام على الغلال ويؤثر في الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها وان يأمر بتوزيعها بين ذوي الاستحقاق وفق التعامل الجاري سابقا أو أن يضعها أمانة لدى شخص ثالث دون أن يكون لذلك في الحالتين تأثير في الحكم الذي تصدره السلطات القضائية.

٢ -يبقى مفعول التدبير الإداري قائماً إلى أن يلغى أو يعدل بقرار معلل من السلطة نفسها أو لحين صدور قرار قطعي من السلطات القضائية التي تفصل بأصل النزاع.

المادة -٤٦: على الوزارات والأجهزة المحلية باستثناء قوى الأمن الداخلي أخذ رأي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر المركزية والمؤسسات والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة.

المادة -٤٧- على جميع العاملين في الإدارات المركزية في الوزارات المنقول اختصاصاتها للمحافظة والمفتشين الموفدين بمهمة رسمية إلى المحافظة أن يتصلوا بالمحافظ لاطلاعه على مهماتهم قبل المباشرة بها.

المادة - ٤٨: على المحافظ أن يقدم إلى الوزير تقريرا كل ثلاثة أشهر يتعلق بأوضاع المحافظة بشكل عام وترسل نسخ من التقرير إلى الوزارات المختصة كل حسب اختصاصه.

المادة – ٤٩: يؤمن للمحافظ بيت للسكن.

المادة ٥٠: ١–ينفذ المحافظ التعليمات التي يصدرها الوزراء بما يتعلق بالشؤون التخطيطية والتنظيمية والفنية العائدة لوزاراتهم فيما لا يتعارض واختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

٢– للمحافظ أن يبدي ملاحظاته على هذه التعليمات قبل تنفيذها وإذا أصر الوزير المختص خطياً على تنفيذ تعليماته يمكن للمحافظ حينها أن يرفع الأمر إلى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق الوزير للبت فيه إلا إذا رأى أن التنفيذ يؤدي إلى خلل خطير في النظام العام أو الأمن العام فعليه أن يرفع الأمر فوراً إلى رئاسة مجلس الوزراء.

المادة ٥١: ينفذ مديرو المؤسسات وشركات القطاع العام والمشترك ومديرو فروعها في المحافظة ومديرو الأجهزة المحلية والمركزية والهيئات العامة والمديريات العامة طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة على ألا تؤدي إلى مخالفة القوانين والأنظمة النافذة.

المادة –٥٢ –١ –تنفذ قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ وفق الفقرة ٥ من البند أولاً من المادة ٤٥.

٢–للمحافظ إذا رأى أن قوى الأمن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتأمين الأمن والنظام والسلامة العامة أن يطلب بواسطة وزارة الداخلية تعزيز هذه القوى أو الاستعانة بقوى الجيش كما يحق له في الحالات الاستثنائية التي يستحيل فيها الاتصال بالسلطة المركزية أن يطلب مباشرة وعلى مسؤوليته المعونة من قائد المنطقة أو الموقع وفي هذه الحالة يلبى طلبه.

المادة ٥٣– ينفذ الدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ في أثناء السلم والحرب.

المادة –٥٤– كما يتولى المحافظ الصلاحيات التالية:

١–تأليف لجان البت في الطعون بنتائج الفحوص الفنية للمركبات.

٢ –تشكيل لجنة تحديد الأجور في المحافظة.

٣ –تعيين رئيس وأعضاء لجنة نقل الركاب المشترك.

٤- تعيين لجان الخطوط الموحدة.

٥- منع سير السيارات مؤقتاً على أحد الخطوط لأسباب تتعلق بالأمن العام أو بالأعمال الجارية على الطرق العامة.

٦ -دعوة العاملين الدائمين الذين يقومون بمسك سجلات المركبات إلى تأدية اليمين القانونية وفق أحكام قانون السير وتعديلاته.

٧-تعيين مرشدين للقيام بتعليم الدين والنصح والإرشاد وإقامة الشعائر الدينية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية العاملة في ميدان الأحداث.

٨-توزيع الأرباح الناتجة عن تشغيل رأس المال الدائم في المؤسسات الاجتماعية وفق تعليمات الوزارة المختصة.

٩-حسم الخسارة التي قد تنتج عن تشغيل رأس المال الدائم في المؤسسات الاجتماعية .

١٠-تخصيص نسبة مئوية من أرباح رأس المال الدائم السنوية كتعويض لرئيس وأعضاء لجنة العمل والأحداث العاملين في الإنتاج.

المادة -٥٥- ١ -في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي ويعتبر عاقداً للنفقة وآمراً للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين البديل.

٢-للمحافظ بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي أن يفوض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة.

٣- للمحافظ بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية أن يفوض ببعض اختصاصاته للأمين العام ومديري الأجهزة المركزية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

المادة –٥٦– يختص مجلس القضاء الأعلى بمحاكمة المحافظ من الناحية المسلكية بعد إحالتـه إليـه بمرسوم بناء على اقتراح الوزير ولا تحرك الدعوى العامة بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بقرار مـن مجلس القضاء الأعلى.

المادة – ٥٧– على مديري ورؤساء الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية إعلام المحافظ عند مغـادرة المحافظة.

الفصل الثالث: أمين عام المحافظة

المادة ٥٨: ١– تحدث وظيفة أمين عام المحافظة في كل محافظة ويعدل النظـام الـداخلي ليشـمل توصيف الوظيفة وشروط اشغالها.

٢– يعين الأمين العام للمحافظة من عاملي الفئة الأولى من أبناء المحافظة من ذوي الخبرة بقرار مـن رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.

٣– تحل عبارتا أمين عام وأمانة عامة محل عبارتي أمين سر وأمانة سر أينما وجـدت في القـوانين والأنظمة.

المادة ٥٩: يتولى أمين عام المحافظة الاختصاصات التالية:

١– إعداد جداول أعمال اجتماعات المكتب التنفيذي.

٢– تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن المجلس والمكتب التنفيذي.

٣– رفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس.

٤– إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس لدراستها قبل عرضـها علـى المجلس.

٥– إعداد محاضر اجتماعات المكتب التنفيذي ومتابعة القرارات الصادرة عنها وتوثيقها أصولاً.

٦- رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمصادقة عليها.

٧- متابعة تنفيذ خطط المحافظة ورفع تقارير بها إلى المكتب التنفيذي.

٨- متابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي.

٩- التنسيق بين جهاز المحافظة وباقي الهيئات والجهات العامة في المحافظة.

١٠- تطبيق النظام الداخلي للمحافظة.

١١- إدارة شؤون العاملين في دوائر الأمانة العامة والتنسيق بين مديرياتها وتوزيع المهـــام والمراقبـــة ومتابعة التنفيذ.

١٢- تقديم التقارير الدورية للمكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المحافظة.

١٣- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصفة السرية.

١٤- تدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة قبـــل عرضها على مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

١٥- تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

١٦- الأعمال والمهام التي يكلفه بها المحافظ.

١٧- حضور اجتماعات المجلس والمكتب دون أن يكون له حق التصويت.

الباب الخامس

مجالس المدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية

الفصل الأول: اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية

المادة ٦٠: إضافة إلى اختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة ٣٢ من هذا القانون يقوم مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية بوضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية وله في سبيل ذلك:

١- التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمدينة أو البلدة ووضع خطط طويلة الأمد تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية ومواردها البشرية والمادية واقتراح المشاريع التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والأجهزة المركزية لإدراجها في خطته.

٢- المشاركة وإبداء الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية ضمن نطاق الوحدة الإدارية.

٣- التنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة وفي مناقشتها.

٤- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية.

٥- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للوحدة الإدارية والاستثمارات فيها.

٦- متابعة وإقرار المخططات التنظيمية وفق القوانين والأنظمة.

٧- تشجيع إقامة المراصد الحضرية ومراكز توثيق المعلومات المحلية.

المادة ٦١: إضافة إلى الاختصاصات الواردة في المادة ٦١ أعلاه يتولى مجلس المدينـــة أو البلـــدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الـــوزارة أو الإدارة أو المؤسســـة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية.

١– قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمدينة والبلدة لتحسين العمل فيها عن طريـــق المكتـــب التنفيذي وممارسة الرقابة على سائر أوجه نشاطها.

٢– القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين الاستملاك.

٣– القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين وأنظمة إزالة الشيوع.

٤– الموافقة على الأنظمة المعمارية والعمرانية وفق الأنظمة والقوانين النافذة.

٥– الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني والحماية من الكوارث والآفات علـــى مســـتوى الوحدة الإدارية ومتابعة تنفيذها.

٦– استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة أخرى.

٧– تغيير تخصيص الأملاك العامة للمدينة أو البلدة وإدخالها في أملاكها الخاصة.

٨– وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للوحدة الإداريـــة بيعـــا وإيجـــاراً واستثماراً ضمن القوانين والأنظمة المرعية.

٩– إحداث وتمويل شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة أو البلدة.

١٠– وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد الســـلطة المركزيـــة إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.

١١– وضع القواعد لإدارة المشاريع والمنشات التي تخدم الوحدة الإدارية والتي تتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها واستثمارها.

١٢- إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي.

١٣- رعاية الشباب والرياضة وتنظيم أوقات الفراغ ودعم النشاط المتعلق بالأندية والمراكز الرياضية والتربية البدنية ماديا وفنيا.

١٤- إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية وإدارتها واستثمارها وصيانتها.

١٥- وضع الأسس والمعايير الخاصة لمنح رخص تركيب اللوحات الإعلانية.

١٦- إقرار الموازنات والخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى الوحدة الإدارية.

١٧- إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.

١٨- إقرار اتفاقات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.

١٩- إحداث مراكز الدعم المجتمعي لتنفيذ النشاطات الاجتماعية وتمكين المستفيدين وأسرهم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً ومهنياً من خلال برامج متنوعة يتم تنفيذها عن طريق هذه المراكز بما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الخدمات الاجتماعية وتنفيذ البرامج اللازمة للنهوض بالواقع الاجتماعي في المحافظة.

٢٠- تولي السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة.

٢١- مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشات وجميع المشيدات في المحافظة وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.

٢٢- مراقبة التقيد بالأمن الصناعي والصحة والسلامة المهنية وعدم تلويث البيئة.

٢٣- إحداث مراكز خدمة المواطن في المدينة والبلدة.

الفصل الثاني

اختصاص المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات

المادة ٦٢: يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية ما يلي:

١- تنفيذ قرارات المجلس.

٢- القيام بمهام المجلس المحلي في الإشراف والتنسيق والإدارة المنصوص عليها في المادة ٣٢ من هذا القانون.

٣- إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية والبعيدة الأجل والبرامج التفصيلية لتنفيذ هذه الخطط.

٤- مراقبة وتنسيق نشاط مختلف الأجهزة المحلية والمؤسسات والدوائر الخدمية ضمن نطاق الوحدة الإدارية.

٥- إبداء الرأي في قرارات الأجهزة غير التابعة للمجلس حينما تمس هذه القرارات مصالح المواطنين في المدينة والبلدة.

٦- إدارة واردات الوحدة الإدارية وأموالها وعقاراتها واستثمارها وفق ما يقره المجلس ومراقبة حساباتها والقيام بجميع الأعمال اللازمة لضمان حقوقها.

٧- تدقيق أضابير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة وإعطاء أمر المباشرة.

٨- وضع الأسس والإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية.

٩- اقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة العائدة للوحدة الإدارية والجهات العامة كافة.

١٠- تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال وخدمات الوحدة الإدارية.

١١- اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين حقوق الوحدة الإدارية في الدعاوي القضائية المقامة منها أو عليها.

١٢- اتخاذ أي تدابير أو قرار مستعجل يدخل أصلاً في اختصاص المجلس في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية على أن يراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس وأن يعرض هذا التدبير أو القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه وفي حال رفضه يعتبر ملغى دون أن يكون لذلك أي اثر على الحقوق الناشئة للغير.

١٣- تشكيل لجان الأحياء ولجان العمل التطوعي ولجان التنمية المحلية والإشراف على عملها واعتماد الأسس المناسبة لدعمها مادياً ومعنوياً ومراقبة نشاطها.

المادة ٦٣: إذا وقعت مخالفة في بناء ملك خاص أو استدعت الضرورة الصحية أو الفنية أو الأضرار بالغير القيام فيه بعمل من الأعمال التي تتعلق بالصالح العام تكلف الجهة التي يحددها المكتب التنفيذي صاحب العلاقة بإزالة المخالفة أو القيام بالعمل المطلوب فإذا رفض أو استنكف قامت الجهة بإزالة المخالفة أو بإجراء العمل على نفقة صاحب العلاقة علاوة على الغرامة التي تترتب عليه وفقاً لأحكام القوانين النافذة.

المادة ٦٤: ١- مع الاحتفاظ بأحكام القانون رقم ٩ تاريخ ١٩٧٤/١/٢٧ وتعديلاته لا يجوز تقسيم أو إفراز أو تنظيم الأراضي ضمن حدود الوحدة الإدارية أو أي إفراز طابقي أو أي إفراز يشمل جزءاً مبنياً بدون مصور تصدق عليه مسبقاً الجهة الإدارية التي يحددها المكتب التنفيذي المختص.

٢- لا يجوز تصحيح أوصاف أي بناء بدون مصور تصدق عليه مسبقاً الجهة الإدارية التي يحددها المكتب التنفيذي المختص.

٣- على الجهة المختصة في الوحدة الإدارية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ وصول معاملة تصحيح الأوصاف إليها من قبل مديرية أو أمانة السجل العقاري إعادة المعاملة بالتصديق أو عدمه وفي حال انقضاء هذه المدة دون إعادتها تقوم مديرية أو أمانة السجل العقاري بتسجيل تصحيح الأوصاف.

المادة ٦٥: لا يجوز لأي من الجهات العامة أو المشتركة أو التعاونية أو الخاصة أن تشيد في نطـــاق المدينة أو البلدة أي بناء أو تجري أي عمل من أعمال التغيير أو الهدم في بناء قائم قبل الحصول على رخصة مسبقة من المكتب التنفيذي ويكون مدير المدينة أو البلدة مسؤولاً عـــن الإشـــراف علـــى الإدارات المختصة بالرقابة على المخالفات.

المادة ٦٦: ١- لا يجوز قطع أي شجرة في المناطق المشجرة الموجودة ضمن حدود المدينة والبلـــدة قبل الحصول على رخصة مسبقة من المدير على أن يتعهد صاحب العلاقة قبل منحه الرخصة بغرس عدد معين من الأشجار بدلاً من كل شجرة يقطعها والعناية بها.

٢- إذا أخل صاحب العلاقة بتعهده أوعز المدير بتنفيذ هذا التعهد على نفقته علاوة على الغرامـــة التي تترتب عليه وفقا للقانون.

المادة ٦٧: يمكن بعد الحصول على أذن من النيابة العامة السماح للعاملين المختصين في وحـــدات الإدارة المحلية بدخول المنازل المأهولة لضبط مخالفات القوانين والأنظمة النافذة وذلك وفق الأحكام والأصول القانونية المرعية.

المادة ٦٨: ١- يمارس المكتب التنفيذي اختصاصاته بصورة مجتمعة.

٣- يتولى أعضاء المكتب التنفيذي كل في نطاق اختصاصه مراقبة القطاع المكلف به للتثبـــت من كفاية الأداء ومن تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوحدة الإدارية ومكتبـــها التنفيذي في مجال هذا القطاع ورفع تقارير إلى المكتب عن سير العمل مع ملاحظاته واقتراحاته في هذا الشأن.

الفصل الثالث

اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية

المادة ٦٩: يتولى رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الاختصاصات التالية:

١- تمثيل شخصية الوحدة الإدارية أمام القضاء والغير.

٢ - رئاسة المكتب التنفيذي للمدينة أو البلدة.

٣- دعوة أعضاء المجلس لحضور الدورات العادية والاستثنائية وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ويرأس جلساته.

٤- دعوة أعضاء المكتب التنفيذي للاجتماع وفقاً لنظامه الداخلي ويرأس اجتماعاته.

٥- تنفيذ قرارات المجلس والمكتب التنفيذي والتقيد بها.

٦- الطلب من أمانة السجل العقاري نقل أراضي أملاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية إلى ملكية هذه الوحدة.

٧- الاختصاصات المنوطة برئيس المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية في القوانين والأنظمة النافذة.

٨- شؤون العاملين وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٩- ممارسة الأمور التنفيذية التي لم يعهد بها إلى جهة معينة في هذا القانون ضمن حدود الوحدة الإدارية.

١٠- عاقداً للنفقة وآمراً للتصفية والصرف.

١١- الإشراف على أجهزة الوحدة الإدارية بما يكفل تنفيذ المهام المنوطة بها.

١٢- التوقيع على القرارات والمراسلات الصادرة عن المجلس والمكتب وإدارات الوحدة الإدارية.

١٣- في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائبه في جميع الاختصاصات المنوطة به ويكون عاقداً للنفقة وآمراً للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين البديل.

١٤- لرئيس المجلس التفويض ببعض اختصاصاته.

الفصل الرابع: مدير المدينة أو البلدة واختصاصاته

المادة ٧٠: تحدث وظيفة مدير من الفئة الأولى في المدن والبلدات وتعتبر مضافة إلى ملاكها ويعدل نظامها الداخلي ليشمل توصيف الوظيفة وشروط اشغالها ويعين بقرار من الوزير.

المادة ٧١: يتولى مدير المدينة أو البلدة الاختصاصات التالية:

١- تنظيم جداول أعمال المجلس والمكتب والتحضير لدوراتهما والدعوة لها ومتابعة القرارات الصادرة عنها.

٢- رفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس.

٣- رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمصادقة عليها.

٤- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس لدراستها قبل عرضها على المجلس.

٥- متابعة تنفيذ خطط المدينة أو البلدة ورفع تقارير عنها إلى المكتب التنفيذي.

٦- الإشراف المباشر على إدارات المدينة أو البلدة ومتابعة ما تقوم به من أعمال.

٧- تقديم التقارير الدورية للمكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المدينة أو البلدة.

٨- الإشراف على العاملين في دوائر الوحدة الإدارية.

٩- دراسة الموضوعات التي ستعرض على المجلس وتقديم نتائج الدراسة لرئيس المجلس تمهيداً لعرضها على المجلس.

١٠- التنسيق بين جهاز الوحدة الإدارية وباقي الهيئات والجهات العامة في الوحدة والمحافظة.

١١- وضع الخطط الإدارية والمالية لشؤون المدينة أو البلدة وإعداد برنامج المشروعات المقترح القيام بها خلال السنة المالية وعرضه على رئيس المجلس تمهيدا لعرضه على المجلس.

١٢- إعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وعرضهما على رئيس المجلس تمهيدا لعرضهما على المجلس.

١٣- التنسيق مع الأجهزة الإدارية والتنفيذية العاملة في نطاق المدينة أو البلدة لتيسير تنفيذ الأعمال المشتركة بينها.

١٤- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصفة السرية.

١٥- تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة.

١٦- الأعمال والمهام التي يكلفه بها رئيس المجلس.

١٧- حضور اجتماعات المجلس والمكتب دون ان يكون له حق التصويت.

١٨ تنفيذ التدابير المحلية للحماية الذاتية والوقاية من جميع أنواع الاخطار بما فيها الناجمة عن الطبيعة أو الاخطار المصطنعة بالتنسيق مع الجهات المختصة.

١٩- مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت وجميع المشيدات في الوحدة الإدارية وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.

الباب السادس

التقسيمات الإدارية

الفصل الأول: المنطقة والناحية

المادة ٧٢: ١- للمجلس الأعلى بناءً على اقتراح الوزير إحداث وظيفة مدير من الفئة الأولى في البلديات ويعين بقرار من الوزير.

٢- يتولى مدير البلدية اختصاصات مدير المدينة أو البلدة الواردة في المادة ٧١ من هذا القانون.

المادة ٧٣: تقسم المحافظات إلى مناطق وتقسم المناطق إلى نواح كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء.

المادة ٧٤: يكون إحداث المناطق والنواحي متوافقاً مع متطلبات الخطة الخمسية للدولة ويوزع على سنواها وفق خطة تعد من قبل وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية يعتمدها رئيس مجلس الوزراء ويراعى في اختيار المنطقة أو الناحية المقترح إحداثها التوفيق بين توسطها وسهولة الوصول لها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى.

المادة ٧٥: تحدث المناطق وتسمى وتعين مراكزها وتعدل بمرسوم على أن تضم ناحيتين على الأقل عدا القرى المرتبطة بمدينة مركز المنطقة مباشرة بناء على اقتراح الوزير.

المادة ٧٦: تحدث النواحي وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المحافظ.

المنطقة :

المادة ٧٧: ١- يكون في كل منطقة مدير منطقة يمثل السلطة التنفيذية في منطقته وهو مسؤول عن الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويقوم بالوظائف المخولة له بموجب التشريعات النافذة ويؤازر مجالس الوحدات الإدارية في منطقته.

٢- يرتبط مدير المنطقة (أ) بوزير الداخلية لجهة التعيين والنقل والأمور الذاتية والمسلكية.

ب- بالمحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية.

٣- يتولى مدير المنطقة بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية المهام التالية:

أ- تبليغ القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والأجهزة التابعة للمنطقة.

ب- تبليغ الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات الأعلى السلطة المركزية المحافظ مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي في المحافظة ومتابعة تنفيذها.

ج- اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

المادة ٧٨: ١- يشرف مدير المنطقة على جميع دوائر منطقته ودوام العاملين فيها واقتراح العقوبات بحقهم ويستثنى من ذلك المحاكم والمجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية.

٢- على جميع العاملين في المنطقة المنوه عنهم في الفقرة السابقة أن يقدموا إلى مدير المنطقة جميع البيانات اللازمة وكل ما من شأنه تسهيل مهمته وله أن يقترح معاقبة أي من عاملي المنطقة المقصرين في شؤون عملهم.

٣- يرفع مدير المنطقة تقارير إلى المحافظ عن عمل جميع دوائر المنطقة في حال وجد أن هناك خللاً في عمل أي منها.

المادة ٧٩: مدير المنطقة مسؤول عن النظام العام في المنطقة وهو يمارس وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهودة وفق الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية ويأمر بإجراء التحقيقات في الجرائم غير المشهودة عند الاقتضاء ويقوم أيضاً بوظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بواسطة العاملين المختصين وقوى الأمن الداخلي في المنطقة.

المادة ٨٠: لمدير المنطقة في الأحوال المنصوص عليها في المادتين ٧٦-٧٧ من هذا القانون أن يتخذ التدابير الأولية لحفظ النظام ويقدم اقتراحاته مع التحقيقات الجارية إلى المحافظ كي يتخذ القرار المناسب حول الغصب البين.

المادة ٨١: يعلم مدير المنطقة المحافظ في حال مغادرته لمنطقة عمله.

الناحية :

المادة ٨٢: ١- يكون في كل ناحية مدير ناحية يمثل السلطة التنفيذية في الناحية وهو مسؤول عن الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة في ناحيته ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة على ألا يتعارض مع اختصاصات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية.

٢- يرتبط مدير الناحية بمدير المنطقة مباشرة وينفذ تعليماته ويرفع له تقارير عن حسن سير العمل ضمن ناحيته.

٣- على جميع العاملين في الناحية باستثناء القضاة تنفيذ الأوامر التي تصدر عن مدير الناحية فيما يتعلق بتامين المصلحة العامة وفقا للقوانين والأنظمة النافذة وله حق مراقبة دوامهم واقتراح العقوبات المناسبة للمرجع المختص.

٤- يتولى مدير الناحية فضلاً عن ذلك المهام التالية:

أ- يرأس قوى الأمن الداخلي في الناحية.

ب يقوم بوظائف الضابطة العدلية والضابطة الإدارية وفقا للقوانين والأنظمة النافذة.

ج – يؤازر مجالس الوحدات الإدارية.

٥- يعلم مدير الناحية مدير المنطقة في حال مغادرته لمنطقة عمله.

الفصل الثاني: الحي

المادة ٨٣: تؤلف في كل حي لجنة برئاسة المختار وعضوية عدد من الأعضاء يتراوح عددهم مابين ٧- ١١ عضوا يختارهم المكتب التنفيذي من المواطنين المقيمين الدائمين في الحي وفق آليات يقرها المجلس.

المادة ٨٤: ترتبط لجنة الحي بالمكتب التنفيذي وتعتبر جهازاً من أجهزته.

المادة ٨٥: تشكل هيئة اختيارية في الحي برئاسة المختار وعضوين من أعضاء لجنة الحي تنتخبهما لجنة الحي وتجتمع بدعوة من رئيسها.

المادة ٨٦: يقوم المجلس بتقسيم الوحدة الإدارية إلى أحياء وفق تعريف الحي الوارد في المادة ١ من هذا القانون.

المادة ٨٧: تجتمع لجنة الحي مرة كل شهر بدعوة من رئيسها وترفع محضر اجتماعها إلى المكتب التنفيذي لدراسته والرد على مضمونه.

المادة ٨٨: مهام لجنة الحي:

١- اقتراح الخطة الخدمية السنوية للحي.

٢- المساهمة الشعبية في تنفيذ المشاريع التي تعود بالنفع العام في الحي وتنظيم لجان عمل تطوعي لتنفيذ مشاريع مجتمعية بإشراف المكتب التنفيذي.

٣- إعلام المكتب التنفيذي عن أي خلل في تنفيذ مشاريع الخدمات على مستوى الحي.

٤- العناية بشؤون الحي اجتماعياً وعمرانياً وثقافياً والتعبير عن رغبات المواطنين في هذه الأمور ورفع التوصيات المتعلقة بها إلى المكتب التنفيذي.

٥- مراقبة الحالة الصحية بوجه عام والنظافة وسلامة مياه الشرب والمواد الغذائية والأخبار عن الأمراض السارية والوبائية.

٦- المساعدة على تنفيذ التدابير المؤدية إلى مكافحة البطالة وتنشيط الرياضة ومكافحة الدعايات الضارة والمحافظة على تخوم معالم التحديد والتحرير وحماية الآثار والمقابر والبنى التحتية العامة ومؤازرة مكافحة الأمية.

المادة ٨٩: على مجلس الوحدة الإدارية تأمين مقر لاجتماع اللجنة ويمارس المختار فيه مهامه اليومية ويقع على عاتق المختار دفع النفقات والالتزامات كافة التي تترتب على استخدام هذا المقــر مـــاء كهرباء هاتف.

المادة ٩٠: يشترط في المختار ما يلي:

١- أن يكون متمتعا بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.

٢- أن يكون من غير العاملين في الدولة.

٣- أن يكون مقيداً على سجل الأحوال المدنية للوحدة الإدارية وفي حال عدم وجود سجل أحوال مدنية يمكن أن يعين من المقيمين إقامة دائمة فيها.

٤- ألا يقل عمره عن ٣٥ عاماً.

٥- أن يكون حاصلاً على مرحلة التعليم الأساسي على الأقل.

٦- غير محكوم بجناية أو جرم شائن.

٧- أن يكون قادراً على القيام بمهامه بشكل سليم.

المادة ٩١: في حال غياب المختار لأكثر من عشرة أيام ينوب عنه أحد أعضاء الهيئـــة الاختياريـــة بقرار من رئيس المكتب.

المادة ٩٢: يؤدي المختار أمام رئيس الوحدة الإدارية القسم التالي:

أُقسم بالله العظيم أن أقوم بواجب وظيفتي وفق القوانين والأنظمة بصدق وتجرد وأمانة.

المادة ٩٣: مهام المختار:

١- إعلان القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات وكل ما يتطلب إعلانه في لوحة إعلانات مقر اللجنة وفي الأماكن العامة ودور العبادة.

٢- القيام بما يوجبه عليه قانون الأحوال المدنية فيما يتعلق بوقائع الولادة الوفـاة والوثـائق الـتي تفرضها عليه القوانين والأنظمة.

٣- مؤازرة السلطات المعنية بالأمور المتعلقة بالأمن ومراقبة الغرباء والأجانب والأخبار عنهم.

٤- المساهمة المفروضة بمقتضى أنظمة خدمة العلم وخدمة الاحتياط والتحري عن المكتومين ومراقبة الفارين من الخدمة الإلزامية والأخبار عنهم.

٥- الإعلام عن الأطفال المتسربين من مرحلة التعليم الأساسي.

٦- مساعدة السلطات القضائية ومأموري الحجز والجباة والجمارك وموظفي الجهات العامة.

٧- القيام بوظائف الضابطة العدلية ضمن الشروط القانونية.

٨- مرافقة ممثلي القوة العامة عند دخول المنازل.

٩- المؤازرة لتنفيذ المذكرات القضائية.

١٠- تنظيم جداول السكان بحسب الإقامة والنزوح والولادة والوفاة.

١١- تنظيم الجداول الإحصائية والبيانات المتعلقة بالأمور التي تطلبها السلطات المختلفة.

المادة ٩٤: يستوفي المختار بدلاً عن أداء خدماته حسب التعرفة التي يقرها مجلس الوحـدة وفـق الأسس التي يحددها مجلس المحافظة.

المادة ٩٥: يستلم المختار خاتمه الرسمي من قبل رئيس المكتب التنفيذي وفق النموذج المقرر من قبل وزارة الإدارة المحلية وفي حال فقدانه ينظم ضبط بالواقعة ويرفع إلى رئيس المكتب التنفيذي.

المادة ٩٦: يحظر على المختار تحت طائلة المساءلة القانونية:

١- حفر خاتم رسمي واستعماله إلا بموافقة خطية من رئيس المكتب التنفيذي.

٢- تسليم خاتمه الرسمي إلى الغير لأي سبب.

٣- الامتناع عن إعطاء وثيقة أو شهادة مكلف بإعطائها قانوناً.

الباب السابع

الإدارات المشتركة

الفصل الأول : المشاريع والبرامج المشتركة

المادة ٩٧: ١- يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير إحداث إدارات دائمة لمشاريع خدمية وتنموية تقع في اختصاص الوحدات الإدارية.

٢- للوزير بقرار منه بناءً على اقتراح المحافظين المعنيين إحداث إدارات مشتركة مؤقتة تقوم بمهام لصالح المدن والبلدات والبلديات المتجاورة ضمن نطاق المحافظة الواحدة أو محافظتين متجاورتين لغرض محدد أو لتقديم الخدمات والمساعدات للقرى والتجمعات السكانية بما يحقق التنمية الريفية.

٣- تشكل لهذه الغاية لجنة مشتركة بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية المعنية لدراسة خطة المشروع وتمويله وإدارته واستثماره.

الفصل الثاني: مكاتب تنسيق الخدمات

المادة ٩٨: ١- يحدث في كل محافظة بقرار من المحافظ مكتب يسمى مكتب تنسيق مهمته التنسيق بين جميع الجهات المعنية بتنفيذ مرافق خدمات البنى التحتية بشكل متواز ومتكامل.

٢- يضم المكتب ممثلين عن الجهات المعنية ورؤساء الوحدات الإدارية.

٣- يعمل المكتب بإشراف عضو المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المختص في مجال الخدمات والمرافق العامة.

المادة ٩٩: ١- يعمل المكتب على دمج البرامج الموضوعة من قبل الجهات المعنية وفقاً للخطة السنوية في برنامج نهائي.

٢ تلتزم جميع الجهات العامة والأطراف المعنية بتنفيذ مرافق خدمات البنى التحتية وفق البرنامج الزمني الذي يضعه المكتب.

المادة ١٠٠: تحدد المبادئ والإجراءات التي تنظم عمل المكتب بموجب أنظمة تصدر عن الوزير.

الباب الثامن

أعضاء المجالس

الفصل الأول : حقوق أعضاء المجالس المحلية

المادة ١٠١: لا يسأل أعضاء المجالس المحلية جزائياَ أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها في الجلسات وفي أعمال اللجان.

المادة ١٠٢: يتمتع أعضاء المجالس المحلية خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم بالحصانة ولا تجوز ملاحقتهم جزائياً ولا تنفذ الأحكام الجزائية بحقهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس إلا أنه يجوز توقيفهم في حالة الجرم المشهود وعندئذ يجب إعلام المجلس فوراً.

المادة ١٠٣: للجهات الرقابية إذا وجدت أن أحد قرارات المجلس أو المكتب التنفيذي شابه عيب قانوني أو إداري فلها استيضاح الأمر من الجهة مصدرة القرار بكتاب رسمي ولها أن ترفع نتائج تدقيقها إلى الوزير للمعالجة.

المادة ١٠٤: تطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المحامين على رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المحامين فيما يخص ممارسة عملهم الخاص.

المادة ١٠٥: تطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المهندسين على رؤساء مجالس الوحـدات الإداريـة وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المهندسين فيما يخص ممارسة عملهم الهندسي الخاص شريطة عدم تعلقه بعملهم الوظيفي.

المادة ١٠٦: ١- يتقاضى رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضـاء المتفرغـون في المكاتـب التنفيذية من العاملين في الجهات العامة أجورهم وتعويضاهم المتممة للأجر تعـويض الاختصـاص التعويض الفني التعويض العائلي من جهاهم الأصلية.

٢- التعويضات الأخرى التي كان يتقضاها رئيس المجلس والأعضاء المتفرغون من جهاهم الأصـلية والتي يرتبط منحها القيام بالوظيفة أو العمل فيمنح صاحب العلاقة لقاءها مبلغ ٢٠٠٠ ليرة سورية شهرياً بقرار من الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات وبقرار من المحافظ بالنسبة لبقيـة رؤسـاء المجالس وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين.

٣- يتم تكليف رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين بالعمل الإضافي وفق قـانون العـاملين الأساسي وتصدر هذه القرارات وفق ما يلي:

أ- رؤساء مجالس المحافظات بقرار من الوزير.

ب- رؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات والأعضاء المتفرغون في مجلس المحافظة بقـرار مـن المحافظ.

ج- أعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغون في المدن والبلدات والبلديات بقرار مـن رئـيس المكتـب التنفيذي فيها.

٤- يتقاضى رئيس مجلس الوحدة الإدارية والعضو المتفرغ في المكتب التنفيذي من غير العـاملين في الجهات العامة الحائز إحدى الشهادات المطلوبة للتعيين أجراً شهرياً مقطوعاً على أسـاس الأجـر المخصص لبدء التعيين لحملة هذه الشهادات بموجب القوانين والأنظمة النافذة مع إضافة علاوة عن كل سنتين بعد نيله الشهادة وفق النسب المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولـة كما يستحق التعويضات التي لها صفة الشمول لامثاله من العاملين في الجهـات العامـة بموجـب القوانين والأنظمة النافذة.

٥- يستفيد رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مجالسها ومكاتبها التنفيذية من تعويض النقل والانتقال والإجازات الإدارية والصحية وفق الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين بالدولة.

٦- للوزير بقرار منه أن يمنح رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين تعويضاً شهرياً لا يتجاوز ٢٠٠٠ ليرة سورية.

٧- يستحق أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مكاتبها التنفيذية غير المتفرغين تعويضاً عن حضور جلسات المجالس والمكاتب التنفيذية واللجان ويحدد هذا التعويض بقرار من الوزير.

٨- يتم ترفيع المشمولين بأحكام البند ١ من هذه المادة وفق أحكام الترفيع المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

٩- مع مراعاة البند ١ من هذه المادة تصرف نفقات الرواتب والأجور والتعويضات المنصوص عليها في هذه المادة وفق الآتي:

موازنة الأمانة العامة في المحافظة لمجلس المحافظة.

موازنة الوحدة الإدارية مدن بلدات بلديات لمجلس الوحدة الإدارية.

١٠- إن الأجر الشهري الذي يتقاضاه رئيس الوحدة الإدارية أو العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي سواء كان من العاملين في الدولة أو من غير العاملين في الدولة يعتبر راتباً شهرياً في معرض حساب ضريبة الدخل والحسميات على الرواتب والأجور.

١١- تمنح الإجازات الإدارية والصحية لرؤساء مجالس المحافظات بقرار من الوزير ومن المحافظ بالنسبة لبقية رؤساء المجالس المحلية وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين.

المادة ١٠٧: يحق لرئيس الوحدة الإدارية وعضو المكتب التنفيذي المتفرغ الجمع بين أجره المستحق والراتب التقاعدي.

المادة ١٠٨: تخضع استحقاقات رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية للاقتطاعات المترتبة عليها بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

المادة ١٠٩: لا يجوز الجمع بين عمل رئيس المجلس أو عمل العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية وبين أي عمل آخر.

المادة ١١٠: يحظر على رؤساء وأعضاء المجالس وأعضاء مكاتبها التنفيذية القيام بأي عمل أو ممارسة أي موضوع من شأنه الإضرار بأداء واجباته أو المساس بمصالح وحدته الإدارية سواء كان ذلك في لجان الخبرة أو لجان حل المنازعات أو المناقصات والمزايدات التي تكون الوحدة الإدارية طرفاً فيها.

الفصل الثاني: شؤون أعضاء المجالس المحلية

المادة ١١١: يعتبر غياب العاملين في الدولة عن وظائفهم لحضور جلسات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وجلسات اللجان المشكلة من قبل هذه المجالس وكذلك غيابهم عند تكليفهم من قبل هذه المجالس ومكاتبها التنفيذية للقيام بمهام تتعلق بالشؤون المتصلة بالإدارة المحلية غياباً مشروعاً.

المادة ١١٢: ١- ينقل إلى ملاك المحافظة أو المدينة أو البلدة العاملون في الأجهزة التابعة للوزارات والإدارات والمؤسسات العاملة في المحافظة التي تنقل اختصاصاتها مع شواغرهم وللوزير إعادة توزيع الملاك فيما بين هذه الجهات وتطوى حكماً من ملاكات تلك الوزارات والإدارات والمؤسسات وظائف المنقولين.

٢- تنقل بقرار من وزير المالية رواتب العاملين المنقولين بموجب هذه المادة إلى موازنة مجلس الوحدة الإدارية المنقولين إليها كما تنقل مكاتبهم وأثاثهم بتعليمات تصدر عن المحافظ.

٣- يمارس المحافظ فيما يتعلق بشؤون العاملين اختصاصاته المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة وبما يفوض به من الوزير المختص.

٤- ينقل العاملون من محافظة إلى محافظة بموافقة مسبقة من المحافظين المختصين.

الباب التاسع

الرقابة وإنهاء العضوية

الفصل الأول: الرقابة

المادة ١١٣: تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقا لأحكام هذا القانون.

أولاً: الرقابة الرسمية

المادة ١١٤: ١- ترسل قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى الوزير والوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها.

٢- ترسل قرارات المجالس الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها.

٣ تسري أحكام الفقرتين السابقتين على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده.

المادة ١١٥: ١- تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين جماعيا أو إفرادياً بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.

٢- يرسل قرار حجب الثقة إلى الوزير مباشرة وتطبق عليه المادة ١١٥ من هذا القانون.

٣- يكون قرار حجب الثقة نافذاً من تاريخ اعتماده من قبل السلطة صاحبة الصلاحية وفق أحكام هذا القانون.

٤- ينتخب المجلس مكتبا تنفيذيا جديدا أو عضوا جديدا خلال أول دورة له تعقب نفاذ قرار حجب الثقة.

المادة ١١٦: ١- يخضع قرار حجب الثقة إلى التصديق من الوزير.

٢- في حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة يعاد هذا القرار إلى المجلس الذي أصدره وفي حال إصرار المجلس عليه وعدم موافقة الجهة المختصة يحال الموضوع إلى مجلس الدولة القسم الاستشاري الجمعية العمومية للبت فيه.

المادة ١١٧: ١- إذا تعارضت القرارات المنوه عنها في المادة ١١٣ أو أي قرارات أخرى مع قوانين الدولة وخططها وأنظمتها فان للوزير أو الوزير المختص بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات والمحافظ بالنسبة لبقية قرارات المجالس الأخرى طلب إلغائها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدره خلال مدة خمسة عشر يوما وفي حال أصر المجلس على قراره في أول جلسة له بعد الاعتراض جاز رفع الأمر إلى الجمعية العمومية القسم الاستشاري في مجلس الدولة فيما يخص قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات ضمن مدة خمسة عشر يوما ويكون قراره نهائياً وملزماً أما القرارات التي تخص المجالس الأخرى فترفع إلى الوزير ويكون قراره نهائياً وملزماً.

٢- تعتبر بقية قرارات المجلس نافذة من تاريخ صدورها.

٣ يوقف تنفيذ القرارات التي يعترض عليها وفقا لأحكام هذا القانون إلى أن يبت في الاعتراض من قبل المرجع المختص.

٤- لا ترتب القرارات الملغاة بدءاً من تاريخ إلغائها أي حق مكتسب للغير.

المادة ١١٨: عند حل المجالس كلها أو بعضها يستمر المكتب التنفيذي ذو العلاقة بالقيام بأعماله ويتولي اختصاصات المجلس إضافة إلى ذلك حتى يتم انتخاب مجلس جديد.

المادة ١١٩: ١- ينتخب مجلس الوحدة الإدارية من بين أعضائه بالاقتراع السري لجنة تدقيق لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة مهمتها تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحساب والتصرفات

التي يجريها المجلس ومكتبه التنفيذي في نهاية كل سنة وللجنة أن تستعين بمن تراه مناسبا من ذوي الخبرة لتحقيق ذلك ولها الحق في طلب أي معلومات تساعدها في أداء مهمتها.

٢- ينتهي عمل اللجنة بنهاية شهر شباط من كل عام وتقوم بتقديم تقريرها إلى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوما من الشهر الذي يليه وفي حال اكتشفت اللجنة أي مخالفة قانونية يتم إحالة الأمر إلى الجهات المختصة.

ثانياً: الرقابة الشعبية

المادة ١٢٠: تهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدي تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين وللقرارات التي تتخذها وتتمثل هذه الرقابة بما يلي:

١- تعتمد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية كافة والأجهزة المحلية مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين.

٢- قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من انجازات وتستمع إلى شكاوي وتظلمات المواطنين وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط.

٣- يحق للنقابات والمنظمات الشعبية والمهنية وهيئات المجتمع المحلي مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها.

٤- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة وعلى هذه الجهات دراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها على ألا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها.

٥- يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

المادة ١٢١: ١- على الجهات الرقابية إهمال كل الشكاوي التي لا تقدم وتوقع من قبل أصحابها بالذات مرفقة بالوثائق والمستندات وبصورة عن البطاقة الشخصية سواء كانت بحق رئيس الوحدة الإدارية أو المكتب التنفيذي أو العاملين في تلك الوحدات.

٢- طلب تحريك الدعوى العامة بحق كل من يثبت أن ادعاءه كاذب.

الفصل الثاني: إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها

المادة ١٢٢: لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل.

المادة ١٢٣: تلغى العضوية في المجالس في الحالتين التاليتين:

١- إذا رأى مجموعة من المواطنين أن ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للدولة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسيا مصالح الجماهير أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها فلهم الحق بتقديم مذكرة بهذه المواضيع إلى المجلس المختص وعلي هذا المجلس أن يحقق فيها فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته.

٢- إذا تغيب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية في غير حالتي الخدمة الإلزامية والاحتياطية فعلي المجلس إلغاء عضويته في حال كان غيابه غير مبرر.

المادة ١٢٤: يتخذ قرار إلغاء العضوية في جلسة تحضرها الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس وبموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين وللعضو الذي اتخذ قرار بإلغاء عضويته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرماً.

المادة ١٢٥: ١- تزول عضوية أحد أعضاء المجالس بالاستقالة أو الوفاة وتسقط العضوية إذا فقد عضو المجلس أحد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة.

٢- في حال إلغاء عضوية أحد الأعضاء أو سقوطها أو زوالها بالوفاة يحل محله من يليه في عدد الأصوات من قطاعه إلا إذا رأت السلطة المختصة دعوة الناخبين لانتخاب عضو جديد.

المادة ١٢٦: في حال شغور عضوية أحد أعضاء المكتب التنفيذي لأي مجلس للمكتب التنفيذي المعني الحق بإصدار قرار بتكليف احد أعضائه بالأعمال الموكلة إلى ذلك العضو إلى حين انتخاب البديل.

المادة ١٢٧: لعضو المجلس المحلي تقديم طلب معلل بإلغاء عضويته من المجلس ويبقي مستمرا بعمله لحين صدور صك الإلغاء.

المادة ١٢٨: لعضو المكتب التنفيذي الحق بتقديم طلب اعتذار عن عضوية المكتب التنفيذي إلى رئيس المكتب التنفيذي لعرضه على المجلس في أول جلسه له وعليه الاستمرار بعمله حتى صدور الصك اللازم.

الفصل الثالث: ارتباط الأجهزة التنفيذية والمحلية بالوحدات الإدارية

المادة ١٢٩: يصدر المكتب التنفيذي التوجيهات والأوامر إلى الأجهزة التابعة له ضمن حدود القوانين والأنظمة النافذة ويقع على عاتق هذه الأجهزة عندما ترى أن هذه التوجيهات والأوامر مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة إعلام الجهة التي أصدرتها خطياً وفي حال إصرارها على التنفيذ يعرض الأمر على الوزير والوزير المختص.

المادة ١٣٠: على الأجهزة العاملة في نطاق أي وحدة إدارية وغير التابعة لها أن تتعاون مع المجلس في هذه الوحدة وان تحترم القرارات التي يتخذها وتساعد على تنفيذها.

المادة ١٣١: تخضع الأجهزة التابعة للوحدات الإدارية لإشراف الوزارة المختصة من الناحية الفنية ولهذه الوزارة حق توجيه هذه الأجهزة وإبداء الملاحظات على أعمالها عن طريق رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة.

المادة ١٣٢: ١- يوضع عدد من عناصر الشرطة تحت تصرف الوحدة الإدارية وفق أسس يتفق عليها بين وزير الداخلية والوزير.

٢- تخضع هذه العناصر فنيا إلى رئيس مجلس الوحدة الإدارية وتخضع إدارياً ومسلكياً إلى وزارة الداخلية.

٣- تتحمل وزارة الداخلية رواتب هذه العناصر وتتحمل الوحدات الإدارية جميع النفقات القانونية الأخرى مقرات تجهيزات آليات تعويضات لباس.. الخ.

المادة ١٣٣: تحدد بقرار من وزير الداخلية بعد الاتفاق مع الوزير العلاقات الناظمة للأوضاع المتعلقة بارتباطات تلك العناصر وشؤونهم المختلفة.

الباب العاشر

الأحكام المالية للمجالس المحلية

الفصل الأول: وسائل التمويل

المادة ١٣٤ : مع مراعاة القوانين والأنظمة النافذة يضاف إلى إيرادات المدن والبلدات والبلديات ما يلي:

١- نسبة ٥٠ بالمئة من أسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية.

٢- فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن والبلدات والبلديات.

٣- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.

٤- الهبات والوصايا والتبرعات وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٥- المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية وبرامج التوءمة التي يقرها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٦- حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات وفق القوانين النافذة.

٧- الغرامات الناجمة عن مخالفة الأنظمة المحلية وغرامات الرسوم والتكاليف المحلية.

٨- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٩- نسبة ٣ بالمئة من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية الموازنة العامة للدولة توزع على المدن والبلدات والبلديات بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة.

١٠- نسبة ٥ بالمئة من ثروات الغابات.

١١- النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة.

١٢- الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة.

١٣- الإعانة المقررة في الموازنة المستقلة.

١٤- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من صندوق الدين العام ومصرف إقراض الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

١٥- نسبة ٢٥ بالمئة من رسوم رخص استثمار المناجم والمقالع.

المادة ١٣٥: ١- يستوفى رسم يومي عن إعلانات الطرق المحلية سواء كانت ثابتة أو متحركة أو ضوئية وعن الإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور في الأماكن والمحلات كافة الداخلة ضمن الحدود الإدارية للمدن والبلدات والبلديات رسم لا يقل عن:

أ- ١٠ عشرة ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المتر المربع للإعلان الطرقي.

ب- ٥ خمس ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المربع للإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور.

٢- تمنح رخصة تركيب اللوحات الإعلانية من المجلس وفق أسس ومعايير توضع من قبله.

المادة ١٣٦: مع مراعاة أحكام قانون الموازنة المستقلة يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدق من الوزير فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة على ألا يكون للقرار المتخذ اثر يتجاوز العام الجاري إلا إذا قرر المجلس مد أثره للعام الذي يليه على ألا يتجاوز التكليف عن المطرح الواحد ٥٠٠ ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية.

المادة ١٣٧: تحدد تعرفة استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدة الإدارية بقرار من مجلسها ويصدق من قبل مجلس المحافظة.

المادة ١٣٨: ١- تحول نسبة ٢٥ بالمئة من موازنة المحافظة المستقلة إلى مجالس المدن والبلدات والبلديات بقرار من مجلس المحافظة وتخصص حصرا لتنفيذ مشاريع استثمارية في هذه الوحدات وتعد هذه المادة معدلة لأوجه إنفاق الموازنة المستقلة.

٢- للمجلس الأعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند السابق تبعا لمقتضيات المصلحة العامة.

المادة ١٣٩: ١- للوحدة الإدارية الحصول على سلف وتسهيلات ائتمانية بقرار من المجلس وفق القوانين والأنظمة النافذة وفي ضوء موازنتها.

٢- للوحدة الإدارية استجرار القروض من المصارف والصناديق لتنفيذ مشاريعها المختلفة وفق الأحكام المطبقة في الجهات المقرضة وفي ضوء موازنتها.

٣- لا يجوز للمجلس منح القروض أو السلف إلى الغير إلا بنص تشريعي.

٤- يجوز الحصول على قروض من جهات أجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

المادة ١٤٠: ١ تحدد المجالس في الأنظمة التي تصدرها الغرامات التي تفرض على المخالفين على ألا تتجاوز ٥٠٠٠ ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية.

٢- للمجالس إصدار الأنظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والأنظمة النافذة قبل إجـــراء أي ملاحقة قضائية فيما إذا سدد المخالف فورا نسبة معينة من الغرامة أو سدد خلال ثمانية أيام من تنظيم الضبط نسبة معينة أخرى وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس.

المادة ١٤١: تصدر قرارات المجالس المشار إليها في هذا الفصل بأكثرية ثلثي الحاضرين.

المادة ١٤٢: ١- تعفى من الرسوم والتكاليف المحلية الجهات التالية:

أ- الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية والاتحـــادات والعقارات المملوكة لها شريطة ألا تكون هذه العقارات مستثمرة أو مهيأة للاستثمار.

ب- الجوامع والمساجد والكنائس والأديرة وأماكن العبادة والعقارات الوقفية العائدة للأديان كافة ما دامت مخصصة للغاية التي أوقفت من اجلها وغير مستثمرة.

ج- البعثات السياسية والقنصلية وأعضاؤهما المسلكيون شريطة المعاملة بالمثل.

د- عقارات اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة الهلال الأحمر العربي السوري شريطة ألا تكون مستثمرة أو مهيأة للاستثمار.

هـــ- عقارات الجمعيات الخيرية المخصصة لغايات هذه الجمعيات شريطة عدم استثمارها.

و- المقابر.

٢- تعامل الوحدات الإدارية فيما يتعلق بالضرائب والرسوم معاملة الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري تكليفاً وإعفاءً.

٤- تخضع المؤسسات العامة والشركات والمنشات العامة ذات الطابع الاقتصادي ومؤسسات الإنشاءات العامة للرسوم والتكاليف المحلية.

الفصل الثاني: أوجه الإنفاق

المادة ١٤٣: تحدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه التالية:

١- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.

٢- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية ومـــا يماثلـــها العائـــدة للمجـــالس والأجهزة التابعة لها.

٣- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.

٤- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.

٥- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.

٦- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

الفصل الثالث: الموازنة

المادة ١٤٤: ١- توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحـــدة وفـــق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي.

٢- تكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة مع ارتباطها بها وفقا للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

٣ تتضمن موازنة الوحدة الإدارية نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة وفق مبدأ الصوافي.

المادة ١٤٥: تشمل موازنة المحافظة موازنات الوحدات الإدارية التابعة لهـــا عـــدا مـــدن مراكـــز المحافظات.

المادة ١٤٦: ١- يعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس.

٢- تقر الموازنة من قبل المجلس.

٣- تصدق الموازنات على الوجه التالي:

أ- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية.

ب- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير.

ج- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

المادة ١٤٧: توزع الاعتمادات في هذه الموازنات وتجري مناقلة الاعتمادات فيها وفقا لأحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية.

المادة ١٤٨: ١- تعد مشاريع الموازنات المذكورة وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقاً للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية بناءً على القانون المذكور.

٢- يطبق في إعداد مشاريع موازنات المحافظات والمدن المؤشرات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة كما تطبق في إعداد مشاريع موازنات البلدات والبلديات المؤشرات التي تعطي من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

المادة ١٤٩: تطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

المادة ١٥٠: للوزير تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة الواردة بالقانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ بإضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق هذه الموازنة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.

الفصل الرابع: الأحكام العامة

المادة ١٥١: يقوم الجهاز المركزي للرقابة المالية بمراقبة الشؤون المالية وتنفيذ موازنات الوحدات الإدارية المحلية وفقا للأحكام النافذة.

المادة ١٥٢: خلافاً للنصوص النافذة تنظم الأحكام الأساسية الخاصة بالقروض والتسهيلات الائتمانية وجميع الشؤون المالية والمحاسبة للوحدات الإدارية والمؤسسات والشركات والمنشآت التابعة لها بنظام مالي خاص يصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير وفق أحكام القانون المالي الأساسي.

المادة ١٥٣: يخول الوزير تحديد عوائد الجباية وأصول منحها والمستفيدين منها بالتنسيق مع وزير المالية.

المادة ١٥٤: يحدث مصرف إقراض للوحدات الإدارية بمرسوم يحدد رأسماله ومصادر تمويله ومهامه ويحل محل صندوق البلديات.

المادة ١٥٥: لا يجوز اتخاذ القرارات المشار إليها في هذا الباب نيابة عن المجلس المختص في فترات عدم انعقاده.

المادة ١٥٦: ١- تخصص نسبة ٥ بالمئة من الموازنة المستقلة للمحافظة لتعيين عمال مؤقتين لصالح مجالس المدن والبلدات والبلديات وفق خطة استخدام لتشغيل عاملين مؤقتين لديها يوافق عليها المجلس ويعتمدها الوزير.

٢- يصدر الوزير نظام حوافز خاصاً للعاملين في الوحدات الإدارية بالتنسيق مع وزير المالية.

٣- للمجلس الأعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند ١ تبعا لمقتضيات المصلحة العامة.

الباب الحادي عشر

أحكام عامة وانتقالية

المادة ١٥٧: تتعاون الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الوحدة الإدارية مع المجلس وتحترم القرارات التي يتخذها ضمن حدود اختصاصه وتساعد على تنفيذها.

المادة ١٥٨: ١- تنقل صلاحيات وزارة النقل في كل ما يتعلق بالنقل الداخلي أينما وردت في النصوص النافذة إلى وزارة الإدارة المحلية.

٢- تنقل ملكيات شركات النقل الداخلي القائمة حالياً في كل من دمشق وحلب وحمص واللاذقية إلى ملكية الوحدة الإدارية بما لها وما عليها.

المادة ١٥٩: يعد ملاك الوحدات الإدارية والبلديات المضمومة إلى مدن وبلدات وبلديات قائمة مضافاً حكماً إلى ملاك هذه المدن والبلدات والبلديات.

المادة ١٦٠: تعتبر جميع القوانين والأنظمة النافذة المخالفة لأحكام هذا القانون معدلة حكماً.

المادة ١٦١: ينهى العمل بالقوانين والمراسيم التالية:

القانون ١٧٢ لعام ١٩٥٦.

القانون رقم ٢١٥ لعام ١٩٥٦ وتعديلاته.

القانون ٤٩٦ لعام ١٩٥٧ وتعديلاته.

المرسوم التشريعي رقم ١٥ لعام ١٩٧١ وتعديلاته.

المرسوم رقم ٢٢٩٧ لعام ١٩٧١ وتعديلاته.

ينشر هذا المرسوم التشريعي في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذا من تاريخ ٢٠١١/١٠/١.

دمشق في ١٤٣٢/٩/٢٣ هجري الموافق لـ٢٠١١/٨/٢٣ م.

المراجع العلمية المعتمدة

أولاً– في اللغة العربية:

١. البدراوي، عبد المنعم، **مبادئ القانون**، القاهرة، ١٩٧٢.

٢. الجرف، طعيمة، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٣. الجرف، طعيمة، **مبدأ المشروعية وروابط خضوع الدولة للقانون**، القاهرة، ١٩٧٣.

٤. الخاني، عبد الإله، **القانون الإداري علماً وعملاً مقارناً**، المجلد /٢/ التنظيم الإداري، دمشق، ١٩٨٦.

٥. الخطيب، عدنان، **تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سوريا**، دمشق، ١٩٧٥.

٦. الصفدي، عبد الرحمن، **المرافق العامة**، مطبوعات جامعة دمشق،٢٠٠٢.

٧. الطماوي، سليمان، **مبادئ القانون الإداري**، الطبعة الثانية، ١٩٦٦.

٨. الطماوي، سليمان، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

٩. الظاهر، خالد، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، (**الكتاب الأول**) دار المسيرة للنشر، الأردن، ١٩٩٨.

١٠. الغالي، كمال، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مطبعة الداوودي، دمشق، ١٩٧٥.

١١. القباني،بكر، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ.

١٢. القيسي، محي الدين، **القانون الإداري العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.

١٣. المغربي، محمود عبد المجيد، **المدخل إلى القانون الإداري الخـــاص**، المؤسســـة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٤.

١٤. الوالي، محمود ابراهيم، **نظرية التفويض الإداري(دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

١٥. بدوي، ثروت، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضـــة العربيـــة، القـــاهرة، ١٩٧٨.

١٦. بركات، زين العابدين، **مبادئ القانون الإداري**، دمشق، دار الفكر، ١٩٧٥.

١٧. بسيوني، عبد الغني، **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.

١٨. جوخدار،حسن، **أصول المحاكمات الجزائية (الأجزاء الثلاثة)**، مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٢.

١٩. حافظ، محمود محمد، **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، ط٣، ١٩٦٦.

٢٠. دلة، سام، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، مطبوعات جامعـــة حلـــب ٢٠٠٤.

٢١. رسلان، أنور، **القانون الإداري**، برنامج التعليم المفتوح، القاهرة ٢٠٠٤.

٢٢. طلبة، عبدالله، **الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٤.

٢٣. طلبة، عبدالله، **مبادئ القانون الإداري ج١**، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية بجامعة حلب، ١٩٨٩.

٢٤. طلبة، عبدالله، **القضاء الإداري**، مطبوعات جامعة دمشق، طبعة عام ٢٠٠٥.

٢٥. طلبة، عبدالله ؛ الحسين، محمد ؛ نوح، مهند، **المدخل إلى القـــانون الإداري**، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٥.

٢٦. فرحان، فوزت، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، منشورات مكتبة الحلبي، ٢٠٠٤.

٢٧. ليلة، محمد كامل، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

٢٨. نحيلي، سعيد، **البلديات**، بحث منشور في الموسوعة العربية القانونية عام ٢٠١٠.

٢٩. نحيلي، سعيد؛ الحسن، عبسي، **القانون الإداري (النشاط الإداري)**، مطبوعات جامعة حلب،٢٠٠٧.

٣٠. نحيلي، سعيد؛ الحسن، عبسي، **العقود الإدارية**، مطبوعات جامعة حلب، ٢٠٠٨.

٣١. نحيلي، سعيد؛ الحسن، عبسي؛ الهندي، ابراهيم؛ **المرافق العامة**، منشورات جامعة حلب،عام ٢٠٠٤.

ثانياً– المراجع المعتمدة باللغة الأجنبية:

1. **Hartmut Maurer , Allgmeines Verwaltungrecht,12. ` Aufl`,Munchen 1999.**
2. **M. Waline, Droit adminstratif. Dallaz, Paris,1969.**
3. **V.Andre De Laubader,Traite de droit administratifs**
4. **Jean Rivero Droit adminstratif.Dallaz,1973.**
5. **Ule/Laubinger,Verwaltungsverfahrensrecht ,4.Aufl.1995.(Kommentar).**
6. **BVerfGE40,237 , 248**
7. **VVDSTRL (Ipsen) 1975,s.10.**
8. **BVerfGEE 33,125,157 ff**
9. **BVerwGE6 , 247,250 f.**
10. **Redeker NJW 1982 , 1266 ff.**
11. **BVerwGE55 , 337 ,339**
12. **M. Haurio, pre'cis de droit adminstratife sirey, 12 me, ed. 1933. p.**
13. **Duguit. Traite' de droit constitution. Ed3,T2,Paris 1988.**
14. **Agathe van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet – Brisset, Dictionnaire de droit administratif, e édition , Dalloz ,Paris1999, p.50**

15. BRANDER, Grenzen des ministeriellen

Weisungsrechts gegenüber nachgeordneten Beheorden

DöV1990,.S. 966

16. Vgl. BVerfGE 11,274.

17. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, S.536

18.Groebner,Niedersachsische Kommunalverfassung,s.18.

19.von Mutius,Jura1982,s.33,.

pagenkopf, Kommunalrecht,Bd.1,s.84 I BVerfge26,228.

20. Stern, Staatsrecht, S.416 .

ثالثاً: القوانين:

١. دستور الجمهورية العربية السورية النافذ الصادر عام ٢٠١٢.

٢. قانون العقوبات الإقتصادي الصادر بالمرسوم رقم /٣٧/ لعام ١٩٦٦ المنشور في الجريدة الرسمية العدد /١٩/.

٣. النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

٤. قانون المحاكم المسلكية الصادر بالقانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

٥. قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

٦. قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

٧. قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١.

٨. قانون المؤسسات العامة رقم /٢/ لعام٢٠٠٥.

اللجنة العلمية:

أ.د. محمد الحسين

أ.د. محمد الحسن

أ.د. محمد الحلاق

المدقق اللغوي:

د.عصام الكوسا